



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

LARYSSA FIGUEIREDO DE AZEVEDO

**DESPEJO EM FORTALEZA DURANTE A PANDEMIA DE COVID-
19: UMA ANÁLISE SOBRE A GARANTIA DO DIREITO À MORADIA**

FORTALEZA

2022

LARYSSA FIGUEIREDO DE AZEVEDO

DESPEJO EM FORTALEZA DURANTE A PANDEMIA DE COVID-
19: UMA ANÁLISE SOBRE A GARANTIA DO DIREITO À MORADIA

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado à Faculdade de Direito
da Universidade Federal do Ceará,
como requisito parcial à obtenção
do Título de Bacharela em Direito.

Orientadora: Profa. Dra. Ligia Maria
Silva Melo de Casimiro.

FORTALEZA

2022

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca Universitária

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

- D32d de Azevedo, Laryssa.
DESPEJO EM FORTALEZA DURANTE A PANDEMIA DE COVID19: : UMA ANÁLISE
SOBRE A GARANTIA DO DIREITO À MORADIA / Laryssa de Azevedo. – 2022.
73 f. : il. color.
- Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará,
Faculdade de Direito, Curso de Direito, Fortaleza, 2022.
Orientação: Profa. Dra. Lígia Maria Silva Melo de Casimiro.
1. direito à moradia. 2. direito à propriedade. 3. pandemia. 4. direitos e garantias
fundamentais. 5. conflitos fundiários urbanos. I. Título.

CDD 340

LARYSSA FIGUEIREDO DE AZEVEDO

DESPEJO EM FORTALEZA DURANTE A PANDEMIA DE COVID-19: UMA ANÁLISE SOBRE A GARANTIA DO DIREITO À MORADIA

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do Título de Bacharel em Direito.

Aprovada em: 24/06/2022.

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dr.^a Lígia Maria Silva Melo de Casimiro (Orientadora)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof.^a Dr.^a Beatriz Rego Xavier
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Gustavo César Machado Cabral
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Aos lírios que não nasceram das
leis.

AGRADECIMENTOS

A brasileiras como eu, sobreviver em condições desafiadoras foi um desafio imposto desde o nascimento. Agradeço a todas que vieram antes de mim, mulheres negras, indígenas, nordestinas e nortistas da minha família que construíram o terreno possível para que eu pudesse sonhar. Agradeço aos meus ancestrais, vivos e em memória, que me guiam e me protegem.

Gratidão à minha mãe Regina me ensinou como a força é uma habilidade suave e que a resistência pode ser gentil. Obrigada pelos seus anos de sacrifício árduo dedicados à minha educação e por todo apoio nos momentos difíceis enfrentados na graduação. Sei que em você além de tudo tenho uma amiga em que sempre poderei confiar. Agradeço ao meu pai, Leonardo, que desde o momento da aprovação no vestibular foi todo só orgulho. Na época ainda era imatura demais para entender o que isso significou para você, mas hoje entendo que a sua celebração partiu de um profundo alívio ao nosso enfrentamento diário contra o que este país impõe a pessoas como nós. Obrigada Lelê, minha irmã, pelo apoio insubstituível em todos os desafios que se apresentaram durante minha vida inteira.

Agradeço ao CAJU que foi um abrigo, um alento e uma lupa durante os anos de graduação. No CAJU pude encontrar o direito que faz meu coração palpitar, o único direito em que me enxergo e proponho aos meus. Sem a ajuda de todos que me acolheram no projeto não estaria onde estou hoje. Vida longa a todos os cajus maduros, os cajus maturis e os cajus que estão por nascer num canto inquieto qualquer da centenária.

Muito obrigada aos amigos e amigas que me foram as melhores companhias nas viagens, noites, bares e trabalhos acadêmicos: Nat, Thaís, Antônio, Dayanne, Paloma, Ítalo, Ariel, Moisés e Lorena.

Ao meu querido amigo Arthur que me é companhia desde a rotina torturante de ensino médio, obrigada por todas as risadas e choros compartilhados nesses anos.

Aos meus surfistas preferidos Camila, Vitinho e Mazza pelas conversas jogadas fora que aliviaram a rotina exaustiva. Ao meu querido Lado B (e melhor lado) Inácio, Matheus, Vitória, Manu e Fran.

Vou ser sempre grata às minhas amigas do peito e companheiras de último estágio Gio e Florinha. Obrigada por toda a paciência comigo, obrigada por aguentarem todo meu drama e por me incentivarem a não desistir. Nós três sabemos bem o que representamos na vida uma das outras e disto já vale uma vida inteira de sorte.

Ao meu bem Isaías que em tudo esteve presente durante a elaboração deste trabalho, me consolando e me apoiando. O seu modo gentil de ver o mundo e as pessoas me inspira a negar a brutalidade do cotidiano.

À minha orientadora Prof.^a Dr.^a Lígia Maria que desde o início se colocou disponível a me ensinar. Durante a graduação tive a grata oportunidade de ser sua aluna e me é uma honra ter sido sua orientanda.

À Prof.^a Dr.^a Beatriz Xavier e ao Prof. Dr. Gustavo Cabral, docentes pelos quais cultivo grande estima, por terem de pronto aceitado compor a banca de avaliação.

Aos queridos e queridas do coletivo Urucum que me concederam um novo local do esperar neste fim de graduação.

À Universidade Federal do Ceará, que apesar dos desafios e ataques sofridos, foi capaz de me prover ajuda indispensável, principalmente no início da graduação.

À todas e todos os moradores da Ocupação Carlos Marighella, que em meio a barricadas, me ensinaram muito sobre a justiça brasileira.

Eu ia contemplando as paisagens magestosas e a quantidade de terras incultivadas. Ficava pensando: com tantas terras abandonadas e o povo passando fome! Essas terras pertencem aos capitalistas. Ninguém pode chegar e plantar algo sem seu consentimento. Eles tem dinheiro pra pagar a Dona Lei e suas confusões. O mundo para ser bom é preciso que as terras sejam livres. (Carolina Maria de Jesus, 1961).

RESUMO

O presente trabalho busca apresentar os impactos gerados pela pandemia do novo coronavírus no que tange à proteção da garantia constitucional de moradia adequada, mais especificamente na cidade de Fortaleza. A partir da compreensão do arcabouço que sustenta os aparatos legais para efetivação do direito fundamental à moradia adequada traçaremos uma análise sobre as dimensões que configuram o direito à propriedade. Pretendemos demonstrar como o direito à moradia não se destina apenas aos que se encontram na condição de proprietários, mas a todo e qualquer cidadão. Ao fim, iremos expor um caso de remoção enfrentada durante um dos períodos mais críticos da pandemia em Fortaleza, bem como as estratégias de sobrevivência utilizadas pelas oitenta e cinco famílias da Ocupação Carlos Marighella. A partir disso, analisaremos a posição tomada pelo judiciário e as principais linhas de argumentação utilizadas, considerando o cenário de excepcional crise sanitária. A metodologia aplicada foi composta por levantamentos de dados documentais, demográficos e bibliográficos.

Palavras-chave: direito à moradia; direito à propriedade; pandemia; direitos e garantias fundamentais; conflitos fundiários urbanos

ABSTRACT

The work seeks to present the impacts generated by the new coronavirus pandemic regarding the protection of the constitutional guarantee of adequate housing, more specifically in the city of Fortaleza. From the understanding of the framework that supports the legal apparatus for the realization of the fundamental right to adequate housing, we will draw an analysis of the dimensions that configure the right to property. We intend to demonstrate how the right to housing is not intended only for those who are owners, but for any and all citizens. Finally, we will present a case of removal faced during one of the most critical periods of the pandemic in Fortaleza, as well as the survival strategies used by the eighty-five families of the Carlos Marighella Occupation. From this, we will analyze the position taken by the judiciary and the main lines of argument used, considering the scenario of an exceptional health crisis. The applied methodology consisted of surveys of documentary, demographic and bibliographic data.

Keywords: right to housing; right to property; pandemic; fundamental rights and guarantees; urban land conflicts

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figur a 1 –	Mapa de distribuição de favelas na cidade de Fortaleza no ano de 2012.....	40
	
Figur a 2 –	Mapa de distribuição dos assentamentos precários na cidade de Fortaleza.....	41
	

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABI	Associação Brasileira de Imprensa
ADPF	Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental
AJP	Assessoria Jurídica Popular
ALCE	Assembleia Legislativa do Estado do Ceará
CAJU	Centro de Assessoria Jurídica Universitária
CCB	Código Civil Brasileiro
CDHC	Comissão de Direitos Humanos e Cidadania
CRFB/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CNDH	Conselho Nacional de Direitos Humanos
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
Covid-19	“Corona Vírus Disease”, em português, Doença do Coronavírus
CPC	Código de Processo Civil
EDHAL	Escritório de Direitos Humanos Dom Aluisio Lorscheider
EFTA	Escritório Frei Tito de Alencar
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FNA	Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas
FNRU	Fórum Nacional de Reforma Urbana
FUNAI	Fundação Nacional
Habitafor	Secretaria Municipal do Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza
IAB	Instituto dos Arquitetos do Brasil
IBDU	Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Iplanfor	Instituto de Planejamento de Fortaleza
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MPCE	Ministério Público do Ceará
NUHAM	Núcleo de Habitação e Moradia da Defensoria Pública do Estado do Ceará
DPCE	do Ceará
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil

OCM	Ocupação Carlos Marighela
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PDPFor	Plano Diretor Participativo de Fortaleza
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PLHIS	Plano Local de Habitação de Interesse Social
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMF	Prefeitura Municipal de Fortaleza
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PROAFA	Programa para Atendimento em Favelas da Região Metropolitana de Fortaleza
SGD	Sistema de Garantia de Direitos
SMS	Secretaria Municipal de Direitos Humanos
TJCE	Tribunal de Justiça do Ceará
UFC	Universidade Federal do Ceará

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	14
1 DIREITO À MORADIA ADEQUADA PARA QUEM?.....	18
1.1 Breve contexto político da Constituição Federal de 1988.....	19
1.2 Delimitações legais e teóricas para compreender o direito à moradia no Brasil.....	21
1.3 “Só fica em casa quem tem casa”: a pandemia de COVID-19 e seus reflexos na habitação.....	25
2 A PROPRIEDADE E SUA FUNCIONALIDADE.....	31
2.1 As dimensões do direito de propriedade: propriedade enquanto direito e dever.....	32
2.2 Quem tem direito à propriedade e à moradia no Brasil.....	38
2.3 O falso conflito entre o direito à moradia e o direito à propriedade.....	44
3 A PANDEMIA DAS REMOÇÕES: ANÁLISE JURÍDICA DE UM CASO CONCRETO.....	48
3.1 “Ocupação Carlos Marighella, presente!”: oitenta e cinco famílias lutando por moradia em meio ao caos sanitário.....	49
3.2 A posição do judiciário.....	51
3.3 Perspectivas para o futuro: a luta continua!.....	59
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	63
REFERÊNCIAS.....	65

INTRODUÇÃO

O presente trabalho consiste em uma análise do período pandêmico que estamos enfrentando desde 2020 no Brasil e quais os maiores impactos por ele gerados e o desafio de proteção da garantia constitucional de moradia adequada na cidade de Fortaleza. Para a apresentação deste panorama, serão utilizados os principais dispositivos legais resguardados à defesa do direito fundamental à moradia, dados de levantamentos acerca do cenário urbano da capital cearense e a análise jurídica do processo de reintegração de posse enfrentado pela Ocupação Carlos Marighella.

Os principais objetivos deste presente trabalho, portanto, se referem a uma investigação a respeito da proteção do direito à moradia e do direito à propriedade, seus entrelaces e supostas colisões. Considerando que a proteção legal da garantia ao direito à moradia adequada deve se encontrar orientada por uma perspectiva pautada nos direitos humanos, analisou-se as cooperações efetuadas entre poder público e judiciário para a efetivação deste quadro em Fortaleza/CE, através da análise de um caso concreto.

A partir da pressão social realizada principalmente pelo Movimento Nacional da Reforma Urbana durante o processo da Constituinte de 1988, os avanços representados pela Constituição Federal importaram na mudança do paradigma das políticas urbanas e de moradia no Brasil. Apesar de ainda poder ser considerado um texto constitucional recente, talvez até frágil se analisarmos nosso contexto institucional, está em vigor há mais de três décadas e representa um grande marco que influenciou diretamente na criação de demais dispositivos legais que orientam a atividade do poder público e privado nas nossas metrópoles.

A função social da propriedade, apesar de já se encontrar prevista enquanto princípio constitucional desde 1934, com a omissão do poder público em efetivar esta obrigação, constantemente era negligenciada pelos proprietários de terra. Esta conjuntura sofre uma grande alteração quando em 1988 além desta previsão são elencadas também as contrapartidas possíveis de serem exigidas aos proprietários que cumprirem observassem a função social de seus imóveis urbanos e rurais. Nesse momento, a propriedade deixa de figurar como elemento constitutivo em si mesma e passa a ser obrigada a operar sob um sentido-fim não-especulativo.

Fortaleza é dotada de muitas contradições sociais e urbanas que compreendem o escasso provimento de transporte público de qualidade, baixo oferecimento de políticas públicas de habitação e insuficiente participação popular na discussão de projetos urbanos. Desse modo, ressalvadas as devidas proporções e especificidades, o que se pretende expor aqui em recorte sobre a capital cearense também pode ser observado em outras regiões do país.

Com a pandemia do novo coronavírus que passamos a enfrentar em março de 2020 no Brasil, foram ressaltadas as frágeis condições de vida das camadas mais vulneráveis. O cenário pandêmico se alastrou também nas mais diversas dimensões de uma vida precarizada: trabalho, saúde e moradia. Com a grave crise sanitária que se foi estabelecida o buraco institucional em que nos encontramos nos últimos anos tornou-se impossível de ser ignorado. Examinando principalmente as posturas no âmbito do governo federal, a ruptura política tomou contornos ideológicos definitivos e expôs a repressão de posições técnicas em favor de uma agenda de interesses restritos.

É improvável que qualquer estudioso do ramo jurídico afirme que carecemos da produção legislativa ou judiciária de aparatos necessários à proteção do direito fundamental à moradia adequada. Com a existência de conselhos, estatutos, planos diretores municipais, planos integrados de regularização fundiária e tantos outros aparatos robustos, nos cabe a dúvida de como um país que vislumbrou momentos de crescimento econômico significativo encontra-se ainda em uma crise habitacional tão profunda.

Moradores de assentamentos precários das grandes cidades precisaram enfrentar além do coronavírus a pandemia de ameaças de remoções e despejos forçados que assolou seus territórios. Com o escasso emprego, condições de saúde precárias e maior dificuldade em acionar os mecanismos de defesa e proteção, tendo em vista que o deslocamento presencial às unidades de atendimento jurídico foi devidamente substituído por atendimentos virtuais, uma camada grande da população se viu desamparada e com dificuldades de mobilizar esforços para resistir a frequentes ilegalidades do poder público.

Segundo dados atualizados do Panorama dos Conflitos Fundiários urbanos (FNRU, 2021) no Brasil entre 2019-2020 em Fortaleza foram registradas 73 denúncias de ameaças de remoção coletivas, sendo alguns destes referentes a diversas ameaças realizadas à uma só comunidade. Em sua maioria os casos foram

registrados no ano de 2019, trazendo, portanto, um fator também interessante a ser observado: após a pandemia em algumas localidades a formalização de denúncias apresentou uma queda, apesar de isto não significar realmente um menor número de casos e sim que a virtualização dos atendimentos jurídicos pode representar um obstáculo para o acesso à justiça da população.

O ponto de partida da presente análise é, portanto, de caráter principalmente teórico, legal e jurisprudencial, mas também com uma especial dedicação a apresentar as mobilizações de caráter social e político que têm figurado o debate da garantia de moradia adequada durante a pandemia. Importante salientar que esta análise pretende ser categórica na colocação de que, ao contrário do que ainda se possa insistir em argumentar, não existe qualquer contradição ou mesmo conflito entre a o direito à moradia e o direito à propriedade privada. O enfoque, portanto, é em elaborar a compreensão dos dispositivos jurídicos e sua urgente observância em situações extremas como a pandemia do coronavírus de modo que esta crise sanitária de menor impacto possível para os cidadãos.

A escolha deste tema em específico parte da percepção do aprofundamento da desigualdade social no país durante a pandemia iniciada em 2020. Com a crise econômico-social houve a necessidade de o poder judiciário alinhar-se a novas condições impostas, dentre elas a questão relativa ao direito à moradia, considerando que o isolamento social se tornou a principal estratégia de combate ao Covid-19.

Assim, o presente trabalho se desdobra em três capítulos, com um objetivo específico cada um. O 1º capítulo encontra-se dedicado à exposição do breve contexto histórico que orientou a promulgação da Constituição Federal, além da apresentação dos principais pilares jurídicos que sustentam o direito à moradia no Brasil enquanto relaciona a tangível condição pandêmica que assola o país.

Em seguida, no 2º capítulo, serão expostas as condições do direito à propriedade enquanto garantia constitucional que requer uma contraprestação social. Ainda neste capítulo serão apresentadas as condições atuais sobre o direito à propriedade e moradia no Brasil, os principais desafios impostos pela desigualdade social alarmante. Para finalizar o capítulo serão destrinchados os motivos pelos quais o direito à moradia não pressupõe apenas a condição de proprietário.

Por fim, no último capítulo iremos realizar a análise jurídica de uma disputa judicial protagonizada por uma ocupação estabelecida durante o período mais crítico

da pandemia do novo coronavírus em Fortaleza. “Ocupação Carlos Marighella” como foi nomeada pelos próprios moradores, foi uma ocupação que reuniu cerca de 85 famílias em um terreno desocupado no periférico bairro Mondubim. A capacidade de articulação social dos ocupantes garantiu a persecução do direito à moradia garantido pela Constituição Federal de 1988 após críticos embates na esfera judicial e política.

1 DIREITO À MORADIA ADEQUADA PARA QUEM?

No Brasil, a dimensão jurídico-legal demonstra cenário favorável à garantia do direito à moradia adequada. Apesar de bem estruturado, o aparato técnico, porém, tem se mostrado menos eficaz do que deveria em produzir igualdade material nas políticas urbanas. Em todo o país, as camadas mais vulneráveis, por não serem contempladas pelas políticas públicas legalmente previstas, são restringidas a habitarem regiões periféricas, enfrentando as dificuldades inerentes às regiões onde o Estado garantidor de direitos por vezes parece ter se furtado.

Cabe salientar que o conceito de moradia adequada deve ser entendido para além da construção de quatro paredes e um teto para repousar. A moradia adequada compreende também o entorno da moradia, a facilidade de acesso a serviços públicos como creches, escolas, postos de saúde, pontos de ônibus, coleta seletiva, pavimentação urbana etc.

O poder público por vezes se limita, quando na proposição de soluções habitacionais, a mera construção de grandes conjuntos afastados dos centros urbanos onde centenas ou milhares de pessoas são alocadas.

Em 2012, como resposta à crise econômica mundial, a administração federal lançou um programa ambicioso e inédito de financiamento de unidades habitacionais. Segundo Whitaker Ferreira (2015) inicialmente com o objetivo de produzir um milhão de casas, o Programa Minha Casa Minha Vida, que a partir de agora trataremos pela sigla PMCMV¹, pretendia também estimular a atividade da construção civil, fruto de mudanças que iniciaram mesmo antes do programa, através de transformações econômicas por meio da modernização legislativa para o setor de investimentos imobiliários.

Apesar do PMCMV significar um grande marco na discussão da política habitacional no Brasil, ele tropeça na falácia de que produzir habitação em quantidade significa necessariamente tratar do problema urbano. Assim, o programa foi caracterizado por alguns estudiosos da temática como tão somente uma linha de financiamento, que através do aquecimento da indústria da construção civil a utilizou

¹ Programa lançado em 2009 regido pela Lei nº 11.977/2009, que possuía como principal finalidade a contribuição para a redução do déficit habitacional no país por meio da concessão de incentivos à produção e compra de novas unidades habitacionais. Foi efetivamente substituído pelo advento da Lei nº 14.118/2021 que estabeleceu o Programa Casa Verde e Amarela (PCVA).

como ferramenta para enfrentamento da crise econômica internacional (FERREIRA, 2015).

A concepção de moradia adequada compreende muito mais que um teto e quatro paredes e está intrinsecamente atrelada às condições da própria cidade. Políticas públicas de habitação devem ser aliadas a projetos de reurbanização conscientes dos desafios urbanos contemporâneos.

O capítulo que se inicia tem como objetivo elencar os principais aspectos técnicos que delimitam a concepção de uma moradia adequada através de marcadores teóricos e legais. Pretende-se ainda apresentar dados sobre a realidade das condições de habitação em Fortaleza para ao fim ser analisado como este cenário se relaciona com a pandemia do novo coronavírus no Brasil.

1.1 Breve contexto político da Constituição Federal de 1988

As colunas que sustentam o Direito à Moradia no Brasil não foram construídas apenas a partir da Constituinte de 1988. Em verdade, trata-se de um processo longo e árduo de resistência e movimentação popular que culminou no reconhecimento por parte do Estado da necessidade de dispor de mecanismos institucionais capazes de prestar uma resposta eficaz a um problema que se tornou cada vez mais evidente.

A proposição de uma nova ordem jurídica no país contou também com a reivindicação de instituições da sociedade civil brasileira, com destaque para a Ordem dos Advogados do Brasil - OAB, a Associação Brasileira de Imprensa - ABI e a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (SARMENTO, 2011).

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) por sua vez se apresenta como um marco crucial na história do direito à cidade no Brasil. De início, o direito urbanístico no Brasil parece estar muito mais voltado à correção do espaço urbano, uma espécie de tentativa de ordenar as nossas cidades e menos sobre produzir justiça social e promover a efetivação de direitos.

Do ponto de vista do contexto político, a CRFB/88 representa a retomada de um processo de redemocratização popular de um país arrasado pelas atrocidades do período ditatorial. Através da Emenda Constitucional nº 26 (BRASIL, 2000), proposta no Senado Federal por um grupo encabeçado pelo Senador Mauro Miranda

(PMDB/GO), o direito à moradia foi incluído expressamente no caput do artigo 6º da CRFB/88, Capítulo II - Dos direitos sociais - Título II - Dos direitos e garantias.

Logo na justificativa da proposição da emenda apresentada pelos Senadores liderados por Mauro Miranda temos o reconhecimento da influência dos fóruns, entidades de classe, entidades governamentais e não governamentais e suas movimentações internacionais, como na Conferência Habitat II convocada pela Organização das Nações Unidas (ONU) na qual o Brasil figurou como relator do trecho em que se discutiu sobre o direito à moradia (BRASIL, 1998).

Nesse sentido, uma participação ativa por parte das forças políticas brasileiras, em um evento de proporção mundial, pôs o país em uma situação delicada, considerando a comprovada conjuntura crítica das áreas urbanizadas do país, sinalizando um vácuo na Constituição Federal, que não reconhecia a moradia como um direito real, como saúde, o lazer, o trabalho etc.

Outra preocupação latente que pode ser observada entre a classe política na época era de que os conhecidos “sem-teto” do país, com forte poder de mobilização, ameaçassem incidir em novas e maiores ocupações irregulares nos grandes centros urbanos. A aprovação da emenda ocorre sem qualquer objeção por parte de Deputados e Senadores, sendo positivado enquanto um direito social de prestações positivas

Dentro desta contextualização política, cabe o destaque para o modo como o movimento de moradia se articulou, junto a lideranças partidárias, para garantir a manutenção do art. 188, que trata da usucapião. Na ocasião da constituinte, 400 ativistas pertencentes à União dos Movimentos de Moradia do Estado de São Paulo pressionaram o líder do PMDB, Nelson Jobim, a assumir o compromisso de não ultrapassar as conquistas sociais garantidas já no primeiro turno. Mesmo com o sucesso da negociação, a Confederação Nacional de Associações de Moradores realizou uma manifestação com centenas de ativistas em frente ao Congresso com o objetivo de garantir a manutenção dos direitos de moradia obtidos. Na oportunidade, os ativistas também se manifestaram contra a política nacional de habitação do governo e repudiaram a paralisação dos financiamentos oficiais para construção e compra de imóveis (BRANDÃO, 2011).

Assim, conforme apresentado, o contexto político que orienta a Constituição Federal de 1988 consiste em uma base orientada pela democracia, rompendo com os excessos autoritários e sinalizando uma outra ideologia a orientar

a sociedade brasileira e a atuação das instâncias governamentais, sendo pilar para o estabelecimento de aparatos legais para produção de igualdade material.

1.2 Delimitações legais e teóricas para compreender o Direito à Moradia no Brasil

Ainda antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, as movimentações sociais que minaram pouco a pouco o regime militar na década de 70 foram responsáveis por figurarem o princípio das tentativas de propor uma democratização das gestões municipais em matéria urbana (FERNANDES, 2010).

Em 1979 foi sancionada a Lei nº 6.766 que dispunha sobre o parcelamento do Solo Urbano, seguindo pela aprovação da Lei Federal nº 7.347 em 1985 que disciplinou a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

No cenário internacional, em 1991 o Comentário Geral n. 4 do Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, acerca do artigo nº 11 do Pacto Internacional pelos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais - Direito à habitação adequada dispõe um auxílio para a interpretação e aplicação do dispositivo, enfatizando que o direito à habitação não deve ser interpretado a partir de uma definição estreita comparável a um abrigo de um teto sobre a cabeça dos cidadãos ou, por outro lado, a visão de que seria meramente uma mercadoria.

Segundo o Comitê, o direito à moradia deve ser compreendido enquanto próprio direito a viver, em qualquer lugar possível, com a devida segurança, paz e dignidade. Elenca ainda as duas razões principais que sustenta esta compreensão, sendo a primeira a noção de que o direito à habitação está intimamente interligado a proteção de outros direitos humanos e a segunda porque, em referência ao já citado art. 11, este deve ter sua aplicabilidade atrelada não somente à habitação, mas a promoção de uma habitação adequada, sendo esta uma habitação que seja dotada de privacidade em um espaço adequado, segurança, iluminação e ventilação e infraestrutura básica em uma localização bem posicionada em comparação ao trabalho e demais facilidades, fornecidas a custo razoável (UN COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS, 1991).

Acerca da compatibilização com a Constituição Federal de 1988, podemos destacar a relevância do estabelecido no Pacto Internacional pelos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais em fornecer uma interpretação mais impositiva quanto ao significado do “direito à moradia digna” (SAULE JÚNIOR, 2004).

Desse modo, se destacam alguns elementos-chave do direito à moradia:

a) Segurança Jurídica da Posse: as pessoas devem possuir a garantia jurídica da proteção legal contra despejos forçados, expropriações, deslocamento e demais ameaças; b) Disponibilidade de Serviços e Infraestrutura: acesso a água potável, energia elétrica, saneamento e tratamento de resíduos, transporte e iluminação pública; c) Custo acessível: adoção de medidas cabíveis para proteção contra níveis de aluguel ou aumentos de aluguel não razoáveis; d) Habitabilidade: a habitação deverá ser dotada de espaço adequado a proteção contra ameaças à saúde, seguindo os Princípios de Saúde na Habitação preparado pela Organização Mundial de Saúde (OMS); e) Acessibilidade: deve ser concedida acesso total e sustentável aos grupos menos favorecidos e aos demais com titularidade às habitações; f) Localização: a habitação deverá se situar em uma localização que lhes dê opções de trabalho e serviços públicos, válido tanto para as grandes metrópoles como também às áreas rurais; e g) Adequação cultural: o modo de construção da habitação bem como os materiais nela utilizados devem possibilitar a expressão da identidade cultural da habitação.

Para que esse ordenamento constitucional tome materialidade nas cidades, a Constituição Federal de 1988 tornou mandatória a criação de um arcabouço de normas relativas ao direito urbanístico, devendo estas envolverem tanto as de caráter constitucional quanto leis federais e estaduais, além da necessidade de se fazer presente nas Leis Orgânicas dos municípios e no Plano Diretor municipal.

Na legislação infraconstitucional, o Direito à Moradia encontrou solo fértil para a criação de leis com o objetivo de detalhar criteriosamente mecanismos necessários à implementação da política urbana em território nacional. Utilizaremos aqui dois marcadores essenciais para a compreensão dos impactos da legislação infraconstitucional nesta matéria: o Estatuto da Cidade e a Lei “Minha casa, minha vida”.

Através da cooperação entre estudiosos, poder público e movimentações político-sociais que pautavam o direito à moradia e cidade no Brasil, a Lei nº 10.257/2001 denominada Estatuto da Cidade surge com o objetivo de trazer maior

detalhamento dos processos para uma Política Urbana orientada pelos parâmetros constitucionais, dispondo de instrumentos jurídico-legais para organização do espaço urbano brasileiro. A aprovação desta lei-marco inclusive chegou a ser parte importante do motivo pelo qual o Brasil chegou a ser inscrito no “Rol de Honra” da UN-HABITAT em 2006 (FERNANDES, 2010).

Desse modo, o desafio de pôr em prática as atribuições delegadas ao poder público foi paulatinamente enfraquecido, tendo em vista que o ambiente jurídico passava a incrementar disposições cada vez mais específicas aos direitos e deveres do poder executivo. Seguindo a compreensão de que o espaço urbano e a moradia estão intrinsecamente relacionados, não sendo possível que um exista independente do desenvolvimento do outro, as disposições que versam pela construção de uma cidade em harmonia com o meio ambiente importam para a melhoria das condições de moradia de seus cidadãos.

O Estatuto da Cidade, além de representar um marco principiológico, revoluciona ao trazer diretrizes e instrumentos que objetivam a proteção jurídica às chamadas moradias irregulares, a saber: Zonas Especiais de Interesse Social; Usucapião Urbano; Concessão de Uso Especial para fins de Moradia e a Concessão de Direito Real de Uso. As moradias irregulares, compreendem: ocupações individuais ou coletivas de áreas públicas e particulares que formam as favelas; ocupações coletivas de prédios públicos, em regiões centrais da cidade, por movimentos que lutam por moradia; ocupações individuais ou coletivas de espaços vazios sob pontes ou viadutos; loteamentos clandestinos implantados por empresas privadas, imobiliárias, proprietários e cooperativas habitacionais em áreas impróprias ou de preservação ambiental; conjuntos habitacionais e loteamentos urbanos irregulares por associações comunitárias, empresas e imobiliárias; cortiços instalados em imóveis velhos e deteriorados, adaptados irregularmente para serem alugados a famílias de baixa renda (SAULE JÚNIOR, 2004).

É possível elencarmos ainda quatro dimensões principais do Estatuto da Cidade, sendo elas: conceitual, instrumental, institucional e de regularização fundiária (FERNANDES, 2010). Estas quatro dimensões dividem, para fins didáticos, a compreensão do alcance deste dispositivo legal, que há mais de duas décadas serve como espinha dorsal para a promoção das políticas públicas em habitação e moradia.

Na dimensão conceitual, a Lei nº 10.257/2001 descreve acerca da função social da propriedade. Este termo, apesar de já haver sido disposto

constitucionalmente em 1934, nunca logrou êxito em uma elaboração sistemática, sendo por vezes limitado a um aparato meramente discursivo. Se anteriormente o direito de propriedade era visto como uma categoria irrestrita, em parte pela caracterização do país enquanto nação prioritariamente agrária, esta compreensão se vê obrigada a ser posta sob uma análise mais dedicada com o aumento da formação de cidades e sua ocupação desenfreada pelos fluxos migratórios. A delimitação da função social da propriedade é, portanto, fruto de uma mudança do cenário de urbanização.

No que se refere ao caráter instrumental, Edésio Fernandes (2010) compara o Estatuto da Cidade a “uma caixa de ferramentas” onde a administração municipal pode obter não somente instrumentos de matéria urbanística como também orientações de mecanismos financeiros. No entanto, cabe a ressalva de que o Estatuto da Cidade, por força própria, não é capaz de solucionar todos os problemas urbanos, sendo necessário o emprego de uma política intencional dos municípios, sendo necessária a contrapartida do poder público em fornecer de modo claro uma expressão do seu projeto de cidade, principalmente através do Plano Diretor Municipal. Assim, tanto a prática quanto a previsão legal se complementam e não podem de modo algum serem negligenciadas.

Quanto ao âmbito institucional, de modo semelhante ao disposto acerca da sua instrumentalidade, o Estatuto da Cidade confere a necessidade da administração pública em reconhecer que os diversos processos de dimensão social e política merecem a devida atenção para a promoção de uma participação realmente efetiva dos cidadãos e demais associações representativas para a o cumprimento das políticas públicas de moradia e habitação.

Por fim, o autor ainda dispõe acerca das hipóteses de regularização fundiária dos assentamentos informais urbanos. O Estatuto da Cidade não se limita a balizar a prática jurídica dos direitos e deveres, mas também se despende na tentativa de equilibrar as funções que podem ser empenhadas na cidade com o objetivo de garantir o acesso e também as respostas jurídicas aos conflitos urbanos (CASIMIRO, 2010). Não se pode propor uma política municipal democrática que pense moradia e cidade e ignore o problema dos conflitos fundiários urbanos, ocupações irregulares e insegurança de posse.

Assim, faz-se necessária a compreensão dos instrumentos principais trazidos pela Lei nº 10.257/2001 na matéria de regularização fundiária, sendo eles

parte da obrigação do poder público para promover o desenvolvimento da moradia adequada, ocupando a posição de dever público (CASIMIRO, 2010).

Outro marco para compreensão do direito à moradia no Brasil diz respeito a criação do programa Minha Casa Minha Vida, no qual se pode observar a existência de diversas contradições. Lançado pela lei 11.977/2009 este programa governamental trouxe também “definições legais sobre a regularização fundiária de interesse social e de interesse específico em assentamentos urbanos irregulares, que estavam sendo discutidas no âmbito do Projeto de Lei nº 3.057/2003” (CASIMIRO, 2010).

O Programa Minha Casa Minha Vida foi desenvolvido como parte do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e enquanto efetivação da moradia adequada de forma plena, teve como um de seus principais problemas o perfil locacional de suas construções. Segundo afirma Renato Pequeno (2015, p. 277) a possibilidade de que o poder público realizasse grandes construções de conjuntos com milhares de unidades refletiu na busca por terrenos de dimensões indisponíveis nas áreas mais abastecidas de Fortaleza, gerando uma dispersão rumo à áreas periféricas pouco habitadas e municípios limítrofes.

Raquel Rolnik e Kazuo Nakano (2009) enfatizam que a oferta de financiamentos imobiliários que utilizam recursos públicos não deve se restringir à produção e venda de determinado número ‘x’ de unidades habitacionais ou mesmo à criação de um número específico de postos de trabalho no setor da construção civil. Desse modo, compreende-se que apesar de estas serem medidas inerentemente importantes para o desenvolvimento da economia do país, os cálculos na matéria de políticas urbanas não devem se limitar à dimensão econômica e quantitativa. Construir a moradia é construir toda uma cidade.

1.3 Só fica em casa quem tem casa: a pandemia de COVID-19 e seus reflexos na habitação

Condenados a não se adequarem às regras de zoneamento impostas à margem da desigualdade de condições de sobrevivência, ilegalidade, inúmeras comunidades urbanas passaram a conviver com a constante ameaça de remoção de seus territórios. Trata-se de um mecanismo perverso destinado a quem lhes sobrou pouco, quase nada, de uma cidade inteira.

A pandemia do novo coronavírus foi declarada pelo diretor geral da Organização Mundial de Saúde no dia 11 de março de 2020 (ORGANIZAÇÃO..., 2020). Naquele momento, o Ministério da Saúde confirmava 52 casos de infecção sendo estes 6 casos por transmissão local e 46 importados. O ministério monitorava ainda 907 casos suspeitos, e descartava 935 casos. Oito estados confirmaram casos: Alagoas (1), Bahia (2), Minas Gerais (1), Espírito Santo (1), Rio de Janeiro (13), São Paulo (30), Rio Grande do Sul (2) e Distrito Federal (2) (LINHA..., 2020).

Poucos dias depois do anúncio seria confirmada a primeira morte das mais de 620 mil que iriam ocorrer. Naquele momento, autoridades governamentais estabeleciam critérios de isolamento social e quarentena, além de suspenderem atividades não essenciais. No Ceará, em 19 de março o governo estadual estabeleceu, mesmo antes de ser confirmado o primeiro caso de transmissão comunitária no estado, decreto que estabelecia o fechamento do comércio, restaurantes, bares, igrejas e diversos outros espaços que aglomeravam público além de também instalar barreiras sanitárias nas divisas do Ceará com outros Estados (TRINDADE, 2020).

Desse modo, foram estimuladas campanhas de isolamento social rígido em todo o Brasil, além da suspensão de todas as atividades presenciais que não fossem de serviços essenciais. Ocorre que em um país onde aproximadamente 5.127.747 de domicílios que se encontram localizados em aglomerados subnormais (IBGE, 2017), em morros e favelas, esta medida de prevenção encontrou grandes dificuldades em ser implementada da maneira ideal.

Cabe salientar que Fortaleza segue a tendência presente na maior parte das metrópoles brasileiras e abriga uma população expressiva de pessoas em situação de rua. De acordo com o censo de 2014 atualizado pela Secretaria Municipal de Trabalho, Desenvolvimento Social e Combate à fome, em 2015 existiam 1.718 vivendo nas ruas de Fortaleza (CNMP, 2015) porém este número é bastante contestado pelo Fórum de Rua de Fortaleza.

Segundo dados recentemente disponibilizados pela Prefeitura de Fortaleza (PREFEITURA..., 2022) entre 2014 e 2021 houve um aumento de aproximadamente 54% no número de pessoas em situação de rua – aquelas que, atingidas por uma pobreza extrema e com laços familiares inexistentes ou frágeis, não dispõem de moradia regular e se utilizam de lugares públicos ou ambientes degradados para

constituir morada e sustento – totalizando cerca de 2.653 pessoas distribuídas entre as mais diversas regiões da capital cearense.

Além disso, a elevada densidade demográfica de Fortaleza contribuiu efetivamente para o alarmante quadro de infectados por covid-19. O quadro de vulnerabilidade socioeconômica nos primeiros meses de pandemia fez com que Fortaleza chegasse a ocupar o 3º lugar em número total de casos entre as capitais (AGUIAR, 2020).

O Panorama dos Conflitos Fundiários Urbanos no Brasil - Relatório 2019/2020 (FNRU, 2021), que considerou os dados referentes a denúncias de ameaças e remoções de casos coletivos promovidos tanto pelo poder público quanto por particular, divulgou que entre os anos de 2019 e 2020 foram registradas 73 ocorrências junto ao Escritório Frei Tito de Alencar (EFTA), Núcleo de Habitação e Moradia da Defensoria Pública do Estado (NUHAM DPE) e Escritório de Direitos Humanos e Assessoria Jurídica Popular Dom Aloísio Lorscheider (EDHAL).

Apenas em 2020, ano em que se iniciou a pandemia no Brasil, foram levantadas 18 denúncias, correspondendo ao total de 17 casos de ameaças e remoções, sendo em um destes coletada a denúncia por duas vezes. Apesar de quantitativamente, segundo o relatório, 2020 ter sido um ano com menos casos registrados em comparação a 2019, que contou com 30 casos diferentes, não é possível afirmar que isso signifique efetiva diminuição das ameaças e remoções coletivas. Isso porque pela alteração da dinâmica social como um todo, que forçou a reclusão em nome da proteção da saúde coletiva e individual, observou-se uma maior dificuldade em acessar mecanismos de proteção aos direitos.

Em 15 de março de 2020, considerando a necessidade de contenção do contágio pelo novo coronavírus, atrelada às condições de desigualdade socioespacial que caracterizam as cidades do nosso país, o déficit habitacional que reforça o adensamento excessivo e coabitação, vulnerabilizando residências inteiras e dificultando o isolamento social de pessoas vulneráveis como idosos e crianças, o Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB/DN), a Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas (FNA) e o Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU) lançaram um manifesto pela

“suspensão por tempo indeterminado do cumprimento de mandados de reintegração de posse, despejos e remoções judiciais ou mesmo extrajudiciais motivadas por reintegração, entre outros, visando evitar o

agravamento da situação de exposição ao vírus, o que coloca em risco tanto as famílias sujeitas a despejos quanto a saúde pública no país” (CORONAVÍRUS: ..., 2020).

Segundo pesquisa da FGV Social que analisou os impactos da pandemia na desigualdade social brasileira observou que o Índice de Geni² que sofreu aumento de 0,6003 para 0,6279 entre os quartos trimestres de 2014 e 2019 saltou durante a pandemia e chegou a atingir 0,640 no segundo trimestre de 2021, superando assim qualquer momento pré-pandêmico (NERI, 2021).

Em diversos países do mundo foram adotadas medidas extraordinárias para proteção à moradia, incluindo a proibição de despejos, mas também a suspensão do pagamento de aluguéis até mesmo para pequenas e microempresas. No Brasil, entretanto, o governo federal apresentou resistência em adotar políticas de proteção à moradia, incluindo veto presidencial ao artigo 9º da Lei 14.010/2020 (BRASIL, 2020) que previa a suspensão de despejos de inquilinos até outubro de 2020 em função do quadro pandêmico.

O Ministério Público do Estado do Ceará, através da 9ª Promotoria de justiça de Fortaleza, em abril de 2020, publicou a Recomendação nº 0003/2020 (CEARÁ, 2020) que considerou os parâmetros constitucionais e tratados internacionais, como suporte legal para suspender em todo o município a realização de remoções administrativas, com exceção aos casos em que o embasamento técnico atestasse risco à vida ou integridade física dos cidadãos. Além disso, o MP também utilizou como argumento as previsões do art. 32, § único da Lei de Uso e Ocupação do Solo (LC nº 236/2017) e o art.191, I da Lei Orgânica do Município de Fortaleza que dispõe:

Art. 191º - A política de desenvolvimento urbano, a ser executada pelo Município, assegurará:

I - a urbanização e a regularização fundiária das áreas, onde esteja situada a população favelada e de baixa renda, sem remoção dos moradores salvo:

a) em área de risco, tendo, nestes casos, o Governo Municipal a obrigação de assentar a respectiva população no próprio bairro ou nas adjacências, em

² “O Índice de Gini, criado pelo matemático italiano Conrado Gini, é um instrumento para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de zero a um (alguns apresentam de zero a cem). O valor zero representa a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda. O valor um (ou cem) está no extremo oposto, isto é, uma só pessoa detém toda a riqueza. Na prática, o Índice de Gini costuma comparar os 20% mais pobres com os 20% mais ricos”, conforme Andrea Andréa Wolfenbüttel na Edição 4 da Revista do IPEA.

condições de moradia digna, sem ônus para os removidos e com prazos acordados entre a população e a administração municipal;

b) nos casos em que a remoção seja imprescindível para a reurbanização, mediante consulta obrigatória e acordo de pelo menos dois terços da população atingida, assegurando o reassentamento no mesmo bairro; (FORTALEZA, s/d).

Em junho de 2021, o Supremo Tribunal Federal - STF através da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF nº 828 decidiu pela suspensão de despejos e desocupações em imóveis urbanos e rurais, com o objetivo de minimizar os impactos da pandemia do novo coronavírus no Brasil. A ADPF nº 828 dispôs ainda a respeito tanto das ocupações estabelecidas anteriormente ao período pandêmico como também nas hipóteses de ocupações posteriores e nos casos de despejos liminares.

Em dezembro do mesmo ano, o ministro Luís Roberto Barroso, em decisão liminar tomada no âmbito da ADPF nº 828 reconheceu que, apesar das avançadas campanhas de vacinação no país, a pandemia ainda não acabou, devendo o prazo de suspensão dos despejos forçados ser estendido novamente, dessa vez até março de 2022.

Além disso, importante registrar que mesmo antes da pandemia, o Conselho Nacional dos Direitos Humanos, em Resolução de nº 10/2018 (BRASIL, 2018) estabelecia a demanda de serem obedecidos ritos específicos nos casos de estabelecido um plano de remoção, sendo este de responsabilidade do(a) juiz (a) da causa. A resolução demandava que, ainda que decretada a remoção, o grupo atingido deveria participar, através de reuniões presenciais, sempre que possível, no local da ocupação, ou em local de fácil acesso, sem qualquer tipo de intimidação. Ademais, com a participação de representantes dos órgãos responsáveis pela política urbana e rural na elaboração e execução do plano, tais como INCRA, Fundação Cultural Palmares, FUNAI, Ouvidorias Agrárias, Ministério Público e Defensoria Pública, por suas subdivisões especializadas.

Outra disposição interessante que merece destaque se refere ao fato que no reassentamento deve ser garantido que o novo local a ser habitado não importe em impacto negativo não somente nas ligações econômicas dos moradores reassentados, mas também em seus laços sociais. Esta é uma prática completamente ignorada hoje na política urbana de Fortaleza, onde moradores são removidos de seus

territórios e levados a morar em localizações completamente distintas, longe de onde toda sua dinâmica social estava estabelecida.

No mesmo sentido, o Conselho Nacional de Justiça - CNJ, através da Recomendação nº 90/2021 (BRASIL, 2021) elencou uma série de medidas a serem adotadas para a busca de uma solução dos conflitos que versem sobre matéria de desocupação coletiva de imóveis urbanos e rurais durante a pandemia de Covid-19, reforçando em seu art. 2º as disposições da Resolução supracitada do CNDH³.

Desse modo, resta demonstrado que não somente o acesso a habitação e moradia influenciam no desenvolvimento de um país com responsabilidade sanitária bem como o próprio poder público e judiciário possui completa ciência de que a realidade brasileira, em contato com a nova pandemia, figurou uma combinação com grandes chances de potencializar vulnerabilidades e gerar um quadro epidêmico desastroso.

³ Art. 2º Recomendar aos órgãos do Poder Judiciário que, antes de decidir pela expedição de mandado de desocupação coletiva de imóveis urbanos e rurais, verifiquem se estão atendidas as diretrizes estabelecidas na Resolução no 10, de 17 de outubro de 2018, do Conselho Nacional de Direitos Humanos.

2. A PROPRIEDADE E SUA FUNCIONALIDADE

Neste capítulo temos como objetivo principal a exposição da concepção de propriedade no ordenamento jurídico brasileiro e os deveres legalmente impostos aos proprietários de imóveis urbanos e rurais, entre eles o cumprimento da função social da propriedade.

A partir da percepção da existência de diferentes perspectivas nos conflitos fundiários ocorridos no país, iremos abordar o suposto conflito existente entre o direito à moradia e o direito à propriedade, a fim de demonstrar que o ordenamento jurídico confere meios para a garantia destes dois direitos fundamentais tanto no campo do debate teórico quanto na aplicação interpretativa em casos concretos. Desse modo, a partir do exame das normas jurídicas, poderemos observar que nos conflitos fundiários urbanos, a adoção de uma solução que preze pelo direito fundamental à moradia não significará o descumprimento à proteção da garantia individual da propriedade.

Isto porque, como será demonstrado a seguir, a Constituição Federal de 1988 no mesmo dispositivo em que garante a propriedade enquanto direito, confere a ela a necessidade do atendimento à sua função social, sendo, portanto, natural a adaptação das normas infraconstitucionais, como o Código Civil de 2002, a este novo paradigma.

Desse modo, tampouco a propriedade enquanto bem possui caráter absoluto no ordenamento jurídico. Portanto, não se trata de direito capaz de se impor sobre outras garantias institucionais, mitigando-as. O direito à propriedade encontra-se em igual status de proteção em relação aos outros direitos constitucionais, incluindo o direito à moradia e a percepção errônea de que ele deve ser priorizado nas disputas urbanas importa em uma atecnia.

Segundo Edésio Fernandes (2013), o Estatuto da Cidade, além de alterar o paradigma jurídico acerca da propriedade privada, sobretudo surge em função de reconhecer as responsabilidades e também obrigações sociais que devem acompanhar o exercício civil do proprietário. Especificamente no que diz respeito à relação entre propriedade individual e o dever-ser da cidade, entende o autor que a função social deve encontrar seus reflexos principalmente nas legislações de esfera municipal. Fernandes ainda sugere que é necessário, dentro do novo paradigma da

propriedade romper com “a tradição de civismo jurídico”, sendo necessário o menor reconhecimento do *direito de propriedade* e mais o *direito à propriedade*.

Para a análise a seguir serão utilizadas as disposições constitucionais e infraconstitucionais acerca da propriedade urbana, com atenção especial ao Código Civil de 2002 bem como as concepções teóricas e doutrinárias de Fábio Konder Comparato, Nelson Saule Júnior, Robert Alexy e Hans Kelsen.

2.1 As dimensões do direito de propriedade: propriedade enquanto direito e dever

Os debates sobre a conceituação de propriedade e proprietário alcançam tanto as sociedades ocidentais quanto as não ocidentais. Na antiguidade, foram observados sistemas particulares de propriedade em diferentes arranjos contextuais (PIPES, 1999). Comparato (1997), ao tratar sobre o valor da propriedade na antiguidade, especificamente dentro da civilização greco-romana, dispõe que a propriedade privada, juntamente com o instituto da família e da religião doméstica integravam a constituição social da organização institucional da sociedade presente, ou seja, não era suscetível a alterações, tanto por parte dos governantes quanto por deliberações populares.

Cabe salientar que a propriedade como vista no direito romano sofreu diversas alterações durante a implementação do feudalismo, com as invasões bárbaras e o fim do Império Romano, momento em que a propriedade de terras voltou a ser coletiva. Neste período usufruíram da propriedade aqueles que detinham capital político, podendo ainda optarem por dispor da terra para quem lhe propusesse a exploração econômica mediante pagamento do uso (DINIZ; DINIZa; REISSINGER, 2012).

No Brasil moderno, segundo Eros Roberto Grau (2008), a propriedade como encontrada na Constituição de 1988 não representa apenas um instituto jurídico e sim um conjunto de institutos jurídicos que estão relacionados a espécies diversas de bens. Desta feita, existem propriedades que constituem-se em valores imobiliários, propriedades artísticas, do solo etc.

O atual status jurídico-social elencado por Grau significa, portanto, a evolução da ordem sócio-econômica do fim do século XX, que passa a compreender a propriedade enquanto objeto a ser protegido dentro do aparato constitucional

através de uma nova ótica, considerando que apesar de ainda serem encontradas a proteção expressa à liberdade econômica individual e ao direito de subsistência, estes não dependem unicamente da extensão ilimitada de propriedades e bens materiais, mas principalmente de valores que se encontram fora da dimensão do direito real (COMPARATO, 1997).

Marco Aurélio de Melo alude para o fato de que o atual estado de sociedade não recepciona mais a propriedade divorciada do elemento capaz de lhe conferir conteúdo e tutela jurisdicional, estando ela implicada a cumprir uma finalidade econômica e social tanto na condição urbana quanto rural, pavimentando um caminho de possibilidade de circulação de riquezas no território nacional, objetivando uma sociedade materialmente igualitária (MELO, 2011).

No mesmo sentido também indica a conceituação de José Afonso da Silva (1990), ao afirmar que a propriedade não poderá, dentro do novo paradigma jurídico, ser considerada puro direito individual, devendo assegurar a todos existência digna, orientada pelos ditames da justiça social. O exímio constitucionalista atenta também para a dificuldade de obtermos uma tutela jurisdicional satisfatória no campo dos direitos sociais, considerando que o caráter coletivo desses direitos faz com que a realização destes só seja possível se balizado pela atuação coletiva, destacando que os direitos sociais importam em uma pretensão positiva por parte do Estado (SILVAa, 2009).

Em contraponto à expectativa depositada nos âmbitos legais, em principal pelo corpo jurídico, David Harvey (2013) nos alerta para o modo como a qualidade da vida urbana, em suas variadas perspectivas, se tornou mercantilizada e como a própria cidade move-se sob a lógica da economia política urbana. Trata-se de uma tendência popularizada e exportada a diversos continentes, fixando-se enquanto política institucional de regência, arraigado em múltiplas instâncias governamentais.

Cabe salientar que apesar do ordenamento jurídico brasileiro não estabelecer uma definição de propriedade, o Código Civil de 2002 elenca os poderes conferidos ao proprietário em seu Art. 1.228⁴, proporcionando ao sujeito proprietário a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, além de poder reavê-la daquele que injustamente a possuir ou passar a deter (BRASIL, 2002).

⁴ “Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.” (CCB/2002).

Quanto à posse, destaca-se que o Código Civil Brasileiro (CCB), em seu art. 1.196 dispõe que será considerado possuidor todo aquele que tem de fato o exercício, seja pleno ou não, de alguns poderes inerentes à propriedade. Tal orientação adota a teoria objetiva de Ihering (2005), que explica os diferentes “estados de posse” entendendo que possuidor é aquele que mesmo sem dispor do poder material sobre o bem, se comporta enquanto proprietário, exercendo destinação ao bem.

A doutrina jurídica tratou de destrinchar o direito de propriedade e neste sentido Gonçalves (2021) o definiu enquanto poder jurídico atribuído a uma pessoa de usar, gozar e dispor de um bem, corpóreo ou incorpóreo, em sua plenitude e dentro dos limites estabelecidos na lei, bem como de reivindicá-lo de quem injustamente o detenha. Dispõe o autor ainda sobre a possível observação de alguns elementos constitutivos da propriedade a partir do enunciado do art. 1228 do CCB 2002, sendo eles: *jus utendi*, *fruendi*, *abutendi* e à *rei vindicatio*, que como tantas outras disposições civis brasileiras, tem origem no antigo direito romano.

O *jus utendi*, segundo Gonçalves (2021) corresponde ao direito de usar, sendo esta uma opção do dono por servir-se da coisa, utilizando do modo que lhe aprouver, contanto que não haja a alteração da substância. Não se trata, porém, de uma disposição ilimitada, tendo em vista que o §1º do artigo supracitado estabelece que o direito de propriedade deverá ser exercido em harmonia com as finalidades econômicas e sociais, preservando a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e os patrimônios de natureza histórica e artística.⁵

Quanto ao *jus fruendi*, segundo o autor, este se refere ao direito de, como a sua literalidade nos permite intuir, o direito de usufruir, ou seja, aproveitar os possíveis frutos naturais e civis que pode a coisa promover economicamente. Tal faculdade encontra também espaço no art. 1232 do mesmo Código, onde fora estabelecido que: os frutos e demais produtos de determinada coisa pertencerão, mesmo separados, ao seu proprietário, salvo disposição em contrário⁶.

⁵ A saber:

“Art. 1.228 *omissis*

§ 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.” (CCB/2002).

⁶ “Art. 1.232. Os frutos e mais produtos da coisa pertencem, ainda quando separados, ao seu proprietário, salvo se, por preceito jurídico especial, couberem a outrem.” (CCB/2002).

Por sua vez, o *jus abutendi* não é compreendido a partir da conotação contemporânea da palavra “abuso”, tendo em vista que há uma oposição auto-excludente do termo “direito de abusar” (MACEDO, 1997). Desse modo, este elemento constituinte da propriedade corresponde ao direito de dispor da coisa no sentido de que há a possibilidade desta ser transferida, gravada de ônus ou mesmo sofrer a alienação a outrem.

O quarto elemento a constituir a propriedade é o *rei vindicatio*, que consiste na capacidade desta poder ser reivindicada das mãos de quem injustamente venha a possuí-la. Daremos atenção direcionada a este direito, considerando que neste presente trabalho importam os conflitos de posse e propriedade urbana. Ademais, além da proteção ao direito à propriedade, o direito brasileiro também resguarda a posse, mesmo enquanto figura autônoma independente da existência de título. (GONÇALVES, 2021)

No que se refere às delimitações e restrições ao direito de propriedade, o ordenamento jurídico brasileiro impõe, constitucionalmente e infraconstitucionalmente, diferentes critérios que podem possuir natureza administrativa, militar, civil, eleitoral etc. Estes elementos funcionam como circunscrições para a especificação do direito à propriedade, sendo extremamente necessárias para que sejam evitados prejuízos sociais e individuais.

Algumas das limitações ao direito de propriedade compreendem regras que objetivam proteger a noção política de estado democrático federativo. É com base neste objetivo que estabelece que apesar da propriedade do solo englobar o espaço aéreo e o subsolo correspondentes⁷, a propriedade não poderá abranger jazidas, minas e demais recursos minerais, os potenciais de energia hidráulica, os monumentos arqueológicos e outros bens referidos por leis especiais⁸.

Outras restrições, porém, possuem como principal objeto a garantia do bem estar social em vizinhanças, como na hipótese legal disposta no art. 1299 do Código Civil em que se estabelece que o proprietário poderá levantar em seu terreno a construção que lhe aprouver, contanto que o direito dos vizinhos e dos regulamentos

⁷ “Art. 1.229. A propriedade do solo abrange a do espaço aéreo e subsolo correspondentes, em altura e profundidade úteis ao seu exercício, não podendo o proprietário opor-se a atividades que sejam realizadas, por terceiros, a uma altura ou profundidade tais, que não tenha ele interesse legítimo em impedi-las.”

⁸ “Art. 1230. A propriedade do solo não abrange as jazidas, minas e demais recursos minerais, os potenciais de energia hidráulica, os monumentos arqueológicos e outros bens referidos por leis especiais.”

administrativos restem ressalvados. Ou, ainda, a situação descrita no art. 1.277 que fornece ao proprietário ou o possuidor do prédio o direito de fazer cessar as interferências prejudiciais à segurança, ao sossego e à saúde dos que o habitam, provocadas pela utilização de propriedade vizinha.

Na dimensão constitucional encontramos em diversas disposições comandos que recomendam o planejamento urbano, através de diretrizes jurídicas e políticas, com o objetivo de promover políticas públicas de desenvolvimento urbano e a proteção do cidadão (CASIMIRO, 2010).

A Constituição Federal de 1988 assegura enquanto direito fundamental o acesso à cultura, criando para isso meios para garantir a proteção ao patrimônio cultural brasileiro, como por exemplo o tombamento e a desapropriação.

O instituto do tombamento, previsto mesmo antes da CRFB/88 pelo Decreto-Lei nº 25/1937 estampa a intervenção na seara da propriedade privada em decorrência da obrigatoriedade constitucional pela proteção do ambiente cultural, histórico, paisagístico, arqueológico, turístico e científico⁹. Segundo Silva (2001, p. 159) o tombamento é o ato feito pelo poder público que reconhece, através de inscrição em livro próprio, o valor de determinado bem, por compreender possuir este relevância histórico-cultural, o impondo a um regime jurídico especial dotado de inalienabilidade e imodificabilidade.

Assim, a Lei do Tombamento confere ao poder público a competência legal para tornar determinada propriedade particular ou não, através de ato administrativo, protegido integralmente de modificações ou usos desvinculados ao interesse público a que se encontra destinado.

De modo semelhante ao tombamento, a Constituição Federal também prevê a possibilidade de serem promovidas desapropriações por parte do poder público. A desapropriação poderá ocorrer por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, desde que seja mediante indenização em dinheiro estabelecida previamente, estando ressalvados os casos previstos na CRFB/88.¹⁰ Tal instituto

⁹ “Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: [...] VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;” (CRFB/88)

¹⁰ “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] XXIV- a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição;” (CRFB/88)

retorna a aparecer no texto constitucional também no art. 182 que trata da política de desenvolvimento urbano, enquanto sanção urbanística a imóveis que não cumprirem a sua função social.

Apesar dos avanços trazidos pela Constituição Federal de 1988, é com o advento da Lei nº 10.257 de 10 de junho de 2001 (Estatuto da Cidade) e consequente regulamentação dos artigos 182 e 183 da CRFB/88 que fomos capazes de dimensionar com maior precisão as mudanças na política urbana brasileira.

Betânia Alfonsin (2001) destaca entre as boas novidades da lei o esforço empregado pelo legislador para ao passo em que permite a adoção de uma série de instrumentos para a reforma urbana, alia a persecução da garantia ao direito humano à moradia adequada e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado dentro do ambiente urbanizado.

O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) que entrou em vigor poucos meses antes do Código Civil de 2002, disciplina a modalidade da usucapião urbana individual e coletiva, dando ao município o poder de intervir sobre a questão urbana, em seu art. 9º conferindo àquele que possuir como sua área ou edificação urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, o direito de conquistar o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel, vedando que seja concedido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

E em seguida, especificamente sobre a modalidade coletiva, com as modificações introduzidas pela Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017 (BRASIL, 2017), em seu art. 10. estabelece que os chamados núcleos urbanos informais existentes sem qualquer oposição há mais de cinco anos e cuja área total dividida pelo número de possuidores seja inferior a duzentos e cinquenta metros quadrados por possuidor são suscetíveis de serem usucapidos de modo coletivo, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel, devendo ser declarada pelo juiz mediante sentença, atribuindo igual fração do terreno a cada possuidor.

A Constituição Federal proíbe que seja objeto de usucapião urbano dos imóveis públicos, resguardando, porém, em seu art. 183 § 1º o título de domínio e a concessão de uso “ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil” (BRASIL, 1988).

A Concessão de Uso Especial para fins de Moradia possui fundamentação na Medida Provisória nº 2.220/2001 e estabelece de modo semelhante à forma do

usucapião especial previsto no art. 1.240 do Código Civil. Este instrumento deixa de figurar no campo da faculdade do Poder Público para passar a ter “efeito de promover a regularização fundiária das áreas ocupadas pela população de baixa renda” (ROLNIK; SAULE JÚNIOR, 2001).

Também neste viés, Edésio Fernandes (2013) reafirma as obrigações da administração pública na promoção do direito à moradia e à cidade, afirmando que a ordem jurídica trazida pelo Estatuto importa em uma mudança no que diz respeito à concepção da natureza jurídica do próprio planejamento territorial. Assim, não somente trata-se de uma obrigação do poder público como também é capaz de gerar improbidade administrativa. Além disso, apesar da liberdade dada ao setor empresarial privado dentro do nosso ordenamento jurídico, o poder público tem a capacidade de influenciar as dinâmicas de moradia no município através da promoção do uso de terrenos vazios, propriedades abandonadas e imóveis subutilizados.

No entanto, destarte o progresso observado, o modelo predominante dos direitos individuais e da propriedade ainda seguem a escola liberal clássica, sendo este último visto praticamente como uma mercadoria apenas, onde prevalecem os interesses individuais daquele constituído proprietário, estando a atuação do poder público bastante limitada e com raras considerações a valores coletivos, inclusive ambientais (FERNANDES, 2006).

Importante salientar que a discussão acerca do estabelecimento de limites bem como as próprias obrigações de fazer pelo poder público, além de se expressarem legalmente, devem também buscar a legitimação através de processos democráticos. Conforme instrui Saule Júnior (1998), a dinâmica desenvolvimentista, protagonizada pelo esvaziamento do papel do Estado enquanto protetor e abastecedor de direitos precisa ser reavaliada, devendo sua redefinição não importar em um enfraquecimento ou exclusão daquilo que lhe sustenta em uma sociedade que preze liberdade, justiça e solidariedade.

Infelizmente, o elevado número de pessoas que se encontram ocupando áreas públicas e privadas das grandes cidades, inclusive Fortaleza, denuncia as dificuldades administrativas e políticas do poder público em mapear, catalogar e prover a prestação necessária e efetiva aos problemas relativos à moradia urbana.

2.2 Quem tem direito à propriedade e à moradia no Brasil

Diferentemente do que se infere comumente, o caos presente nas cidades brasileiras foi planejado. A profunda desigualdade urbana que vivenciamos é fruto de uma política estatal que prezou os interesses das classes dominantes. O Estado enquanto conciliador dos interesses em disputa nas cidades modernas se tornou um aliado precioso do capital, contribuindo para o aprofundamento da crise urbana como conhecemos (CARVALHO E RODRIGUES, 2016).

No mesmo sentido, a expansão da cidade de Fortaleza influenciada pelos fluxos migratórios das famílias que tentavam escapar das graves secas do século XX agrega na década de 1930 um aumento populacional superior a 540% em comparação à década anterior. Esta realidade foi associada ao completo despreparo do poder público em fornecer recursos de moradia, saneamento e equipamentos urbanos adequados ao novo quadro demográfico e resultou em graves problemas de exclusão urbana.

Os novos moradores da cidade de Fortaleza chegaram com sonhos e necessidades a serem supridas. Infelizmente, as condições para adquirir terra formalizada representavam um desafio financeiro a maior parte das famílias da capital, contribuindo para a ocupação irregular de terrenos, inclusive em áreas que futuramente seriam reconhecidas como necessárias à preservação ambiental.

Nas próximas décadas o fluxo migratório para a capital cearense é reduzido, dando lugar a outras movimentações inter-regionais. De todo modo, já entre os anos 30 a 50 a cidade demonstrava não ser suficiente e passam a surgir os embriões das principais favelas de Fortaleza, conforme registram Ana Matos Araújo e Adelita Carleial (2001), o Cercado do Zé Padre, Pirambu, Mucuripe e Lagamar surgem nos anos 30 enquanto o Morro do Ouro e a Praça da Graviola nos anos 40.

No primeiro levantamento institucional das favelas de Fortaleza, ocorrido em 1973, já eram identificadas 81 favelas somando 34 mil domicílios onde viviam mais de 200 mil pessoas, população que correspondia à época aproximadamente 20% de todo o contingente populacional da capital (PEQUENO; FREITAS, 2012).

Em 2006 um estudo realizado com base nos dados do Censo Demográfico de 2000 demonstrou que o Município de Fortaleza apresentava um déficit habitacional

de 77.615 unidades, número correspondente a 63,10% do déficit da Região Metropolitana¹¹.

O espaço habitacional de Fortaleza destaca-se pelo protagonismo de um embate dos interesses do mercado imobiliário, do Estado e da população mais vulnerável. O setor imobiliário, com o objetivo de obter lucro em seus empreendimentos, pauta a verticalização crescente da cidade a partir dos anos 2000, impactando também no aumento da especulação imobiliária através dos vazios urbanos¹².

Apesar das garantias institucionais hoje vigentes, Fortaleza ainda sofre em implementar políticas efetivas que promovam a moradia adequada a sua população, sendo caracterizada por um fenômeno já bastante conhecido nas demais metrópoles brasileiras: a favelização. Como em tantas outras cidades, em Fortaleza podemos observar a existência de duas capitais: uma formal e a outra informal. A primeira corresponde à cidade do mercado imobiliário, contemplada pelo saneamento básico e onde a menor parcela da população reside e a segunda capital absorve a grande massa da população pelos becos e favelas.

Além disso, Saule Júnior (2004) aponta diversas outras situações além da favelização que representam o cenário de exclusão socio-jurídica que assola a maior parte da população brasileira, não somente em Fortaleza, sendo elas: ocupações de prédios vazios em regiões centrais das cidades; ocupações coletivas ou individuais de espaços vazios sob pontes e viadutos; loteamentos irregulares e clandestinos; conjuntos habitacionais irregulares implantados pelo próprio Poder Público, por associações comunitárias ou empreendedores privados e cortiços instalados em imóveis precariamente adaptados para serem alugados a famílias de baixa renda.

Nos anos 80 novos levantamentos foram elaborados pela Fundação Programa para Atendimento em Favelas da Região Metropolitana de Fortaleza (PROAFA) onde foi possível observar um aumento significativo, totalizando 254 áreas favelizadas e abrigando mais de 354 mil pessoas.

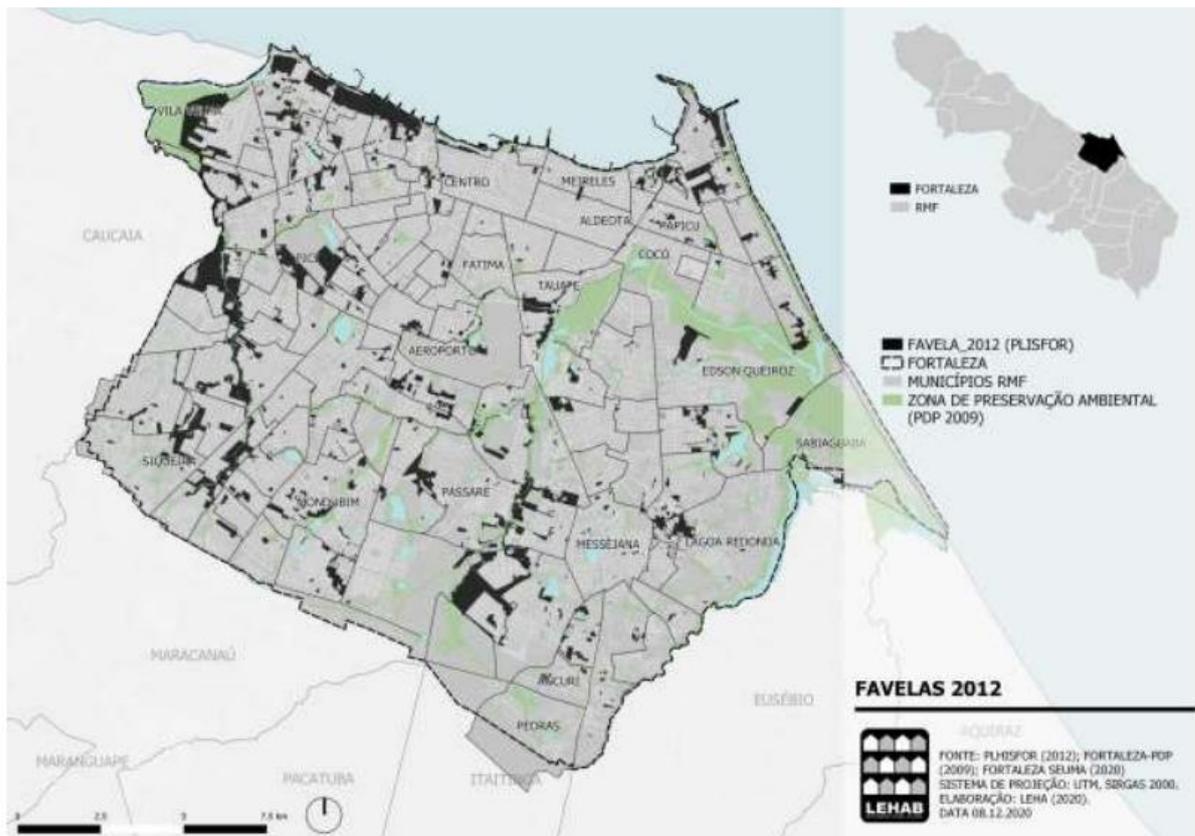
Em dados obtidos através do Plano Local de Habitação de Interesse Social de Fortaleza em 2012, foram considerados para além da favelização demais formas

¹¹ Foram considerados para este cálculo a soma entre os chamados domicílios rústicos, improvisados e os em coabitação familiar, ou seja, aqueles em que abriguem diversos membros de uma família de modo improvisado e/ou inadequado.

¹² Classificação destinada a loteamentos na cidade que não cumprem a função social da propriedade ou se encontram subaproveitados.

de assentamentos urbanos em situação precarizada, incluindo cortiços, os chamados mutirões e áreas de risco. O censo apresentou 843 áreas com quase 1,1 milhão de habitantes apenas em Fortaleza, representando uma parcela majoritária da população vivendo em situações de moradia inadequada (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2021). Conforme demonstrado no mapa a seguir:

Figura 1: Mapa de distribuição de favelas na cidade de Fortaleza no ano de 2012.

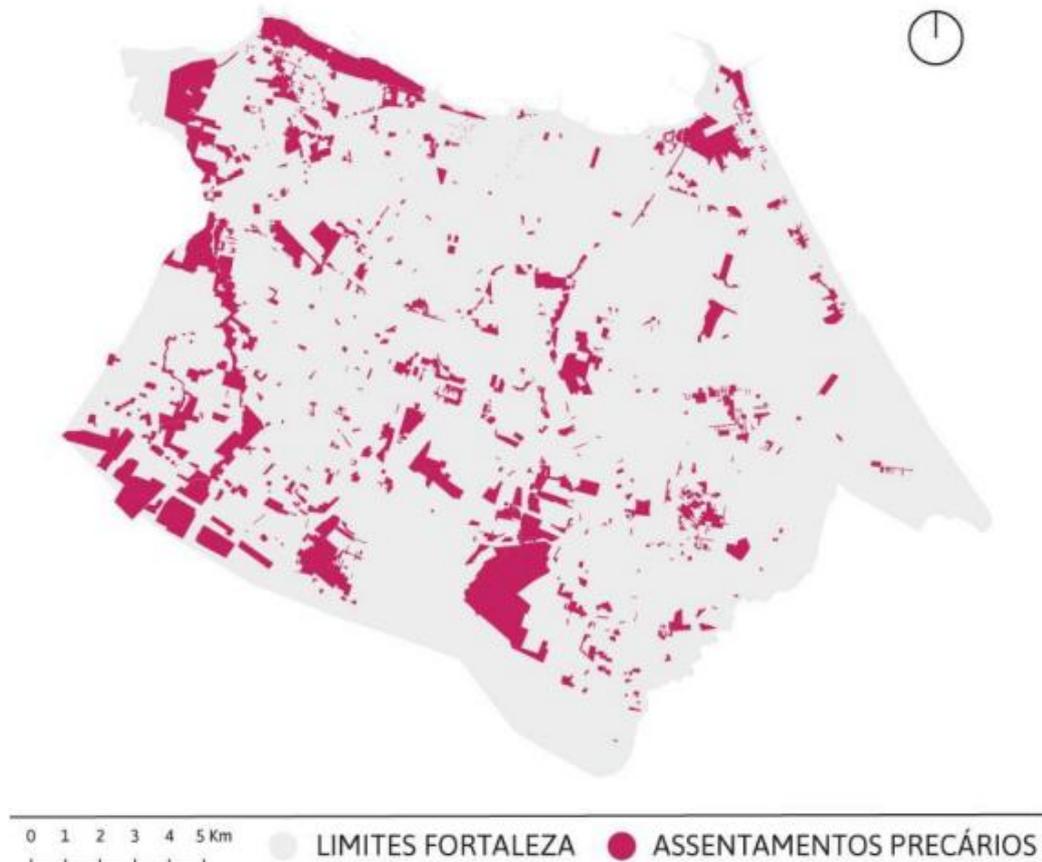


Fonte: LEHAB. Elaboração própria.

Fonte: Relatório de pesquisa PAC - 2021 - LEHAB/UFC

Em 2016, com novos dados do PLHIS de Fortaleza, são mapeados 856 assentamentos precários, somando 1.077.059 habitantes vivendo em condições precárias, o equivalente a 44% da população da capital (FORTALEZA, 2016). A tradução destes dados sobre o mapa da cidade é de Costa Lima, Sampaio Freitas e Ribeiro Cardoso (2019):

Figura 2: Mapa de distribuição dos assentamentos precários na cidade de Fortaleza.



Fonte: COSTA LIMA; FREITAS e CARDOSO (2019).

Como resultado da escassez habitacional no município diversas ocupações se estabelecem inclusive em territórios de proteção ambiental, cenário que somado a completa falta de tratamento de água e esgoto produzem quadro de extrema suscetibilidade a disfunções no ecossistema local e adoecimento de seus moradores. Importante salientar que é papel da administração pública garantir o acesso a políticas efetivas de habitação, sendo a realocação das comunidades uma medida a ser tomada apenas quando há empenho de assegurar que os cidadãos afetados poderão ser estabelecidos em lugares apropriados para moradia.

O adensamento urbano crescente significa também um perigo sanitário que será abordado mais profundamente no ponto a seguir. Com diversas áreas sem qualquer serviço de saneamento básico ou apenas provimento parcial das condições de urbanização, esses territórios passam a representar zonas de adoecimento tanto da população quanto também do meio ambiente. Aos empobrecidos levados às margens da cidade e desabrigados, por vezes o lugar que lhes sobra a ocupar são

próximos a unidades de preservação ambiental como a margem de rios, lagos, dunas e matas.

Os direitos fundamentais podem ser compreendidos enquanto direitos humanos reconhecidos pela autoridade à qual destina-se o poder político de legislar tanto internamente quanto no plano internacional (COMPARATO, 1999). Os direitos humanos por sua vez são categoricamente universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados.

Tanto o direito à propriedade quanto o direito à moradia possuem destacada previsão constitucional enquanto direitos fundamentais, alinhado aos tratados internacionais, profundamente relacionados às movimentações políticas do século XX.

O direito de propriedade não surge, porém, como modo de proteção aos não proprietários contra própria falta de propriedade e sim como meio de proteger os proprietários tanto contra os não proprietários como também contra a interferência do Estado sobre a esfera individual (BARBOSA, 2021). Segundo inteligência do art. 1228 do Código Civil de 2022, considera-se proprietário aquele que usa, usufrui e dispõe de determinado bem. Classificado enquanto proprietário, a legislação exige o devido registro no Cartório de Imóveis, em que serão realizados os trâmites para formalização da escritura de determinada matrícula.

A garantia do direito, no entanto, não significa necessariamente ter o acesso ao que lhe foi garantido. Assim, a afirmação de que a propriedade é um direito fundamental significa, tão somente, que existem mecanismos de origem estatal e garantias jurídicas para assegurar a continuidade e segurança dos que são proprietários de determinado bem. (BARBOSA, 2021)

Apesar do direito à moradia e à propriedade se relacionarem considerando que ambos possuem dentro da ordem capitalista certo grau de abstração quanto ao sujeito de direito, tem-se que na realidade fática, estas garantias parecem não alcançar de modo amplo a todos os indivíduos.

Cabe ainda pontuarmos que em pesquisa realizada pela Fundação João Pinheiro (2019), foram levantados dados acerca do déficit habitacional no Brasil, sendo observado que o déficit habitacional é proeminentemente feminino, principalmente no que se refere a mulheres chefes de família. Para classificação do déficit habitacional, a pesquisa considerou os indicadores de domicílios rústicos, improvisados, de apenas um cômodo, os com ônus excessivo no aluguel e a

coabitação de modo involuntário. A pesquisa também destacou como, de modo contrário à média nacional que se manteve, o déficit entre as mulheres aumenta à medida que o déficit entre a população masculina diminui.

2.3 O falso conflito entre o direito à moradia e o direito à propriedade

Em conformidade com o exposto anteriormente, entende-se que o direito à propriedade no Brasil não carece de proteção jurídica, porém encontra-se delimitado, não sendo um direito absoluto. Cabe nos debruçarmos em porque a afirmação, por parte de alguns juristas, de que o direito à propriedade e o direito à moradia podem entrar em conflito não é necessariamente uma verdade.

Segundo Alexy (2008), as normas se encontram divididas entre regras e princípios. Isto posto, as regras e princípios constituem mandamentos definitivos com forma de aplicação a serem observadas sendo estes “mandamentos definitivos” e “mandamentos de otimização”, respectivamente. Os modos de aplicação das regras e princípios se distinguem pois, na aplicação das regras será operada a lógica da subsunção e na dos princípios a da ponderação.

Tanto as regras quanto os princípios são normas jurídicas inseridas na dimensão do *dever ser*, estando diferenciadas pela estrutura particular de cada uma. Os princípios enquanto mandamentos de otimização se caracterizam pela possibilidade de sua aplicação em diferentes graus, considerando que a sua efetivação depende além das possibilidades fáticas, mas também das possibilidades jurídicas.

Diferentemente do conflito entre regras, em que existe um conflito de validade passível de ser solucionado pela declaração de invalidade de uma das regras caso não esteja disposta qualquer cláusula de exceção em alguma delas, as colisões entre princípios precisam ser solucionadas de modo diferente. Alexy defende que a melhor solução para a colisão entre princípios é a observação da chamada lei de colisão.

A lei de colisão define que um determinado princípio possui precedência em face de outro princípio apenas sob condições específicas (ALEXY, 2008). Neste sentido, o jurista brasileiro Virgílio Afonso da Silva (2009) apresenta como exemplo o caso da colisão entre a liberdade de imprensa e o direito de privacidade, atentando para o fato de que uma defesa ampla e irrestrita da liberdade de imprensa pode

significar a incompatibilidade com a proteção à privacidade, sendo necessária a análise das condições atreladas ao caso concreto.

Contrário ao que dispõe Alexy, Hans Kelsen em sua Teoria Pura do Direito preza pela separação da aplicação do direito que se oriente por medidas subjetivas e morais. No mesmo sentido, a posição de Alexy sofreu críticas no que se refere à aplicação da ponderação e proporcionalidade na elaboração de decisões jurídicas.

Apesar da necessidade de qualificação das decisões judiciais, Habermas (1997) entende que ao serem utilizadas técnicas interpretativas como as propostas por Alexy os aspectos valores relativos minam a harmonia das decisões judiciais e geram inseguranças jurídicas.

Ainda dentro da perspectiva kelseniana, a validade jurídica de determinada decisão depende da normatividade jurídica superior determinante, orientada por um sentido objetivo do direito. Para Kelsen a validade da norma decorre da sua adequação a uma constituição eficaz e validade perante uma norma pressuposta enquanto fundamental. (KELSEN, 1998)

Em resposta à crítica sobre o elevado grau de subjetividade, Alexy propõe a construção de uma escala de valores, onde cada princípio em determinado caso concreto efetivará um grau de interferência específico na resolução do caso.

É possível compreender, dentro da perspectiva da teoria dos princípios de Alexy, que os chamados direitos fundamentais sociais requerem uma interpretação sob o ponto de vista do argumento de garantia da liberdade tanto no sentido jurídico quanto na realidade fática. Assim, o mero exercício interpretativo jurídico não encontrará real aplicabilidade sem que estejam dispostas as condições favoráveis para a prática. Essas variáveis dependem inclusive do retrato político que determinada administração pública municipal produz e quais investimentos urbanos esta tem interesse em fomentar ou não.

Quanto aos princípios em discussão, podemos entender que o princípio do direito à moradia possui um aspecto negativo e um positivo. Conforme definição de José Afonso da Silva (2005), o aspecto negativo deste princípio consiste no fato de que o cidadão não poderá ser privado de uma moradia ou mesmo sofrer impedimento em conseguir uma. Quanto à dimensão positiva, esta se apresenta através do direito de alcançar uma moradia digna e adequada, importando à uma ação positiva do Estado, dada a sua natureza prestacional.

Isto posto, quando encontramos em um caso concreto um aparente conflito entre o princípio-norma do direito à propriedade e o princípio-norma do direito à moradia, estamos visualizando um conflito que o próprio aparato legislativo já tratou de solucionar. Esta afirmação se dá com base no fato de que não existe conflito entre dois direitos que estão constitucionalmente garantidos, eles não operam em descompasso, devendo no caso concreto serem sopesados e analisados em concordância ao resto da dimensão legal.

A contraposição que se pode observar a esses direitos fundamentais é a existência dos deveres fundamentais, implicitamente compreendidos. A proteção da propriedade que não cumpre sua função social é, antes de tudo, inconstitucional. Se *dormientibus non succurrit jus*¹³, neste caso o direito à propriedade não contempla o proprietário que dorme, por anos a fio, sob a garantia improdutiva, talvez até especulativa, de seu imóvel, cabendo neste caso a administração pública exercer a desapropriação por interesse social. Trata-se de uma disposição já demonstrada pelo Código Civil, que o proprietário que não cumprir a função social de sua propriedade perderá as garantias a ela atribuídas, inclusive a proteção da posse.

A propriedade enquanto direito-meio e não direito-fim não pode ocupar uma posição diferente na aplicação da justiça em casos concretos a não ser pela completa desconsideração e desrespeito aos outros princípios-norma, inclusive o de direito à moradia. Neste sentido, mesmo em casos onde possa existir uma disputa judicial pelo direito de posse de determinada propriedade, o conflito não resiste a uma aplicabilidade jurídica que considere os fatores legais e históricos que alteraram o caráter da propriedade no Brasil, conforme será demonstrado na análise em seguida.

As ocupações, mobilização plural reflexo de uma política urbana que fracassou em inserir os pobres o direito à moradia, ocorrem com notada frequência em áreas abandonadas por seus proprietários, inclusive áreas públicas e que não estão cumprindo o dever da sua respectiva função social (CASIMIRO, 2010).

Se o direito à moradia é o direito de uso exclusivo de determinada parcela de um solo para fins de moradia, podemos observar que a existência de tal direito pode ocorrer mesmo de forma autônoma em relação ao direito real de propriedade, desde que observada determinada ordem judicial quanto à posse. Assim, um sujeito abstrato de direito pode ter acesso ao uso de um determinado espaço para fins de

¹³ Do latim: "o direito não socorre aos que dormem".

moradia, ainda que não seja proprietário do espaço específico. Assim, não depende o direito à moradia do direito real de propriedade, mas necessariamente da demanda da proteção jurídica da posse (BARBOSA, 2021).

Na existência de conflitos entre princípios, segundo a teoria de Alexy deverá ser utilizada a fórmula do peso, onde a cada princípio será atribuído peso distinto em determinado caso concreto cabendo ao intérprete a decisão sobre qual princípio prevalecerá. Através da construção da escala de valores, torna-se possível realizar julgamentos baseados na racionalidade que considerem a especificidade de cada caso e cada princípio, solidificando a noção de que obedecer à ordem dos princípios constitucionais é obedecer à própria constituição e contribuir à própria justiça.

3 A PANDEMIA DAS REMOÇÕES: ANÁLISE JURÍDICA DE UM CASO CONCRETO

No presente capítulo iremos dialogar a respeito de uma ocupação urbana coletiva em Fortaleza estabelecida no bairro Mondubim, periferia da capital. As famílias da Ocupação Carlos Marighella enfrentaram as condições impostas pela crise sanitária habitando de modo precário.

A escolha por esta ocupação em específico se deu pela percepção de que na sua organização esteve demonstrada como a mobilização social, aliada ao apoio institucional e político, representa força mobilizadora do poder público e judiciário. Por este motivo, a dinâmica da ocupação possibilita uma reflexão aprofundada sobre a realidade social da população vulnerabilizada de Fortaleza.

No presente estudo serão utilizadas ainda as compreensões acerca dos chamados “estudos de caso”, especificamente através do entendimento de Antônio Carlos Gil (2009), onde fora possível compreender que os estudos de caso possibilitam uma análise mais profunda de determinado objeto de pesquisa, principalmente no que tange os seus propósitos descritivos, garantindo o desenvolvimento do aprimoramento pelo “lado de dentro” da questão em análise.

O exame que se pretende iniciar será baseado no que fora demonstrado nos capítulos anteriores sobre o retrato urbano da metrópole de Fortaleza e os institutos jurídicos e aportes teóricos que devem orientar a atuação do poder público e judiciário. Através da construção da assimilação do contexto social que envolve a cidade, podemos nos dispor a qualificarmos o debate pela nomeação, na realidade fática, de alguns atores centrais das disputas urbanas.

Teremos como ponto principal a averiguação dos documentos processuais da lide, a postura argumentativa das partes e o que se desenha para o futuro das disputas em conflitos fundiários urbanos de Fortaleza. Considerando que a disputa judicial, apesar de ocorrer formalmente nos trâmites do processo também se manifesta além dos autos, serão analisadas as formas como foram abordadas a disputa pelos diferentes protagonistas da lide.

Assim, cabe entendermos qual o viés argumentativo predominante nesta presente disputa judicial ocorrida em um contexto sanitário bastante específico. Serão destacados os marcos temporais ocorridos nos principais momentos da lide, comparando-se às disposições normativas, resoluções e recomendações legais imperantes ao tempo do fato.

Por fim, entendendo que este processo, bem como as disputas judiciais por moradia em geral, possuem perspectivas de continuação no futuro, serão desenhadas as possibilidades que se apresentam não somente neste caso em específico como também no cenário urbano geral da cidade de Fortaleza.

3.1 “Ocupação Carlos Marighella, presente!”: oitenta e cinco famílias lutando por moradia em meio ao caos sanitário

Os conflitos fundiários urbanos se encontram definidos pela Resolução 87/2009 do Conselho das Cidades (BRASIL, 2009), compreendendo a disputa pela posse ou propriedade de um imóvel urbano e as consequências dos empreendimentos públicos e privados que envolvam famílias de baixa renda ou demais grupos sociais em situação de vulnerabilidade que evoquem a proteção estatal pela garantia do direito à moradia e a cidade.

No início de junho de 2020, mais precisamente dia 8, várias famílias que moravam no bairro Mondubim deram início à ocupação de um terreno até então abandonado, montando barracos para habitarem. A atitude destas famílias foi motivada, principalmente, pela falta de condições em seguirem com o pagamento do aluguel de suas residências, tendo em vista o grave avanço do aprofundamento da crise econômica motivada pelo novo coronavírus.

O Mondubim é um bairro localizado na periferia de Fortaleza e possui, como tantos outros bairros da periferia da capital, grandes problemas urbanos, sendo alguns destes demonstrados no capítulo anterior. Entretanto, um dado chama atenção: em maio de 2021, segundo Boletim Epidemiológico a Secretaria municipal de Saúde (SMS) foi elencado como uma das regiões com maior quantidade registrada de óbitos por Covid-19 (G1 CE, 2021).

Assim, com a crescente necessidade de continuação da política de isolamento social para evitar o contágio pandêmico, aproximadamente 85 famílias ergueram, com os próprios esforços braçais, abrigos para suportar o caos sanitário. A ocupação foi motivada prioritariamente pela incapacidade das famílias em arcarem com os custos do aluguel. Muitos dos ocupantes, logo no início da pandemia, foram demitidos de seus postos de trabalho ou, no caso dos trabalhadores autônomos, não conseguiram exercer sua profissão com a nova realidade imposta.

O terreno ocupado, até o momento em que as famílias iniciaram a utilização, constituía um vazio urbano, ou seja, tratava-se de uma vasta propriedade improdutiva sem qualquer uso residencial e comercial. Quanto à propriedade ocupada, cabe salientar que o estabelecimento dos barracos neste local não tratou-se de uma escolha, considerando que o terreno era tão precário quanto os barracos ali erguidos. Segundo relatos cedidos à imprensa por moradores da OCM, o terreno encontra-se em uma área de brejo, sendo propício à proliferação de mosquitos e alagamentos. Ao explicitar sobre a situação da ocupação, Branquinho, morador da ocupação, destacou: “Estamos morando praticamente na lama” (OCUPAÇÃO..., 2020).

Segundo levantamento realizado pela Campanha Nacional “Criança Não é de Rua” realizada na Ocupação Carlos Marighella¹⁴, 71 crianças e adolescentes compunham a ocupação, sendo duas delas crianças portadoras de deficiência, demandando assim maior proteção às vulnerabilidades.

Cabe neste ponto, o resgate do que se encontra disposto na Resolução nº 10 do Conselho Nacional dos Direitos Humanos. Em seu Capítulo V temos elencados uma série de artigos que tratam do caráter excepcional do despejo, inclusive entendendo que os deslocamentos não devem resultar em pessoas ou populações sem teto, sem terra e sem território. Além disso, não deverão ser realizados processos de remoções que importem na afetação direta de atividades escolares de crianças e adolescentes, inclusive a dificultação do acesso à educação.

Mesmo com os esforços para serem dadas as melhores condições possíveis dentro da realidade precária do assentamento, como tantas outras ocupações irregulares, a OCM não possuía qualquer acesso a política de saneamento básico ou drenagem de água. A água e a energia elétrica obtidas era direcionada para os barracos de modo informal, representando inclusive riscos de contaminação e acidentes. O armazenamento de alimentos também era realizado de modo improvisado. Alguns barracos não possuíam freezer ou geladeira e o preparo dos alimentos era realizado em fogueiras montadas com o uso de tijolos e gravetos.

A construção dos barracos era adaptada com pedaços de madeira de demolição e lonas, parte delas localizada próximo a córrego, enfrentando além da ocorrência de alagamentos a invasão de animais peçonhentos.

¹⁴ Este levantamento se encontra anexado aos autos do processo, às fls. 226 (Processo Nº 0244764-47.2020.8.06.0001).

Como anteriormente demonstrado, remoções afetam de modo profundo a dinâmica social dos cidadãos remanejados e no contexto pandêmico as dificuldades enfrentadas são ainda mais acentuadas. Como modo de evitar a ocorrência da desocupação, os membros da OCM lançaram uma campanha de apoio e resistência à ordem de despejo concedida, engajando políticos, ativistas, juristas, urbanistas e a sociedade como um todo a prestarem solidariedade, divulgando a situação absurda que poderia se concretizar.

Importante salientar que os conflitos fundiários urbanos possuem uma natureza dinâmica, com nuances que nem sempre poderão ser compreendidas apenas através da esfera judicial. Isto porque a própria característica coletiva das ocupações mobiliza atores de diferentes esferas, sejam elas institucionais ou populares.

No caso da OCM, a mobilização social figurou importante espaço, tendo a ocupação aderido à campanha nacional Despejo Zero. A Despejo Zero é uma articulação de caráter nacional iniciada por movimentos e organizações sociais, sendo grande responsável pela conscientização durante a pandemia do novo coronavírus. A campanha, apoiada por diversos setores da sociedade foi capaz de sensibilizar e direcionar o poder público e judiciário a uma compreensão multidimensional dos conflitos urbanos durante a pandemia.

Ainda quanto às características da Ocupação Carlos Marighella, faz-se necessário destacar o relatório elaborado pelo Centro de Referência em Direitos Humanos ligado a Secretaria da Proteção Social, Justiça, Cidadania, Mulheres e Direitos Humanos do Governo do Estado do Ceará¹⁵. Segundo o documento, aproximadamente 250 pessoas viviam na OCM, com o número aproximado de 85 famílias distribuídas em cerca de 35 barracos, sendo nenhuma delas cadastradas em programas habitacionais.

3.2 A posição do judiciário

Segundo previsão do CPC, existem três modalidades de ações possessórias, sendo elas a reintegração de posse, o pedido de manutenção na posse e o interdito proibitório, enquadradas em procedimentos especiais. No presente caso,

¹⁵ Este levantamento se encontra anexado aos autos do processo, às fls. 457 (Processo Nº 0244764-47.2020.8.06.0001).

a Ação de Reintegração de posse com pedido de tutela de urgência inaudita altera pars foi inicialmente ajuizada em face de desconhecidos, tendo em vista a dificuldade de identificação por parte da empresa que moveu a lide. Na exordial, a requerente argumentou que a propriedade seria objeto de esbulho por desconhecidos.

No polo passivo, moradores se organizaram com o objetivo de buscar auxílio jurídico e foram assistidos pelo Escritório de Direitos Humanos e Assessoria Jurídica Popular Frei Tito de Alencar (EFTA), vinculado à Assembleia Legislativa do Estado do Ceará (ALCE).

Cabe aqui o destaque de que o EFTA surgiu no início dos anos 2000 por meio de um convênio estabelecido entre a ALCE, o Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (TJCE), a Ordem dos Advogados do Brasil - Seção Ceará (OAB-CE), a Universidade Federal do Ceará (UFC) sendo vinculado à Comissão de Direitos Humanos e Cidadania (CDHC) da ALCE. O escritório possui vasta experiência no acompanhamento jurídico de casos coletivos relativos à matéria do direito à moradia (MOREIRA, 2014) estando sua prática profundamente orientada pelos princípios da assessoria jurídica popular (AJP).

A Assessoria Jurídica Popular compreende o direito enquanto uma ferramenta para transformação social, como método de denunciar os mitos que sustentam e reproduzem a ciência jurídica tradicional. Segundo Christianny Diógenes Maia (2006) a AJP surge em direção contrária à ideia de Direito como mero pacificador de conflitos da ordem social.

Se, dentro dos chamados serviços legais tradicionais, a lógica imperante se atém a uma relação entre advogado e cliente, nos serviços legais inovadores onde se inclui a prática da AJP somos apresentados a uma configuração diferente. Na prática da equipe do EFTA a noção de solidariedade e horizontalidade é preservada, rejeitando a ideia do direito enquanto produto meramente estatal e positivista, compreendendo a noção do pluralismo jurídico que reconhece os novos produtores do direito (MOREIRA, 2014).

Assim, neste presente caso em análise, a postura do EFTA se manteve alinhada ao seu próprio histórico de atuação social, tratando de no processo enfatizar o caráter ilegal do despejo, considerando as disposições legais e recomendações presentes à época da lide e inclusive um ofício circular expedido pelo Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará que determinou que fossem redobradas as

cauteladas na análise e cumprimento das matérias relativas à reintegração ou imissão de posse no contexto pandêmico.

Neste sentido, o referido escritório pugnou inicialmente pela designação de audiência de justificação de posse enquanto paralelamente mobilizou junto aos ocupantes o acompanhamento por outros órgãos do Sistema de Garantia de Direitos (SGD).

Em reunião realizada entre os ocupantes e o representante da empresa proprietária, com a presença do EFTA, da Comissão de Direitos Humanos da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará e do Escritório Dom Aloisio Lorscheider (EDHAL) foi acordado entre as partes que a empresa efetuará a doação de um terreno contíguo à área ocupada, sendo necessária a formação de uma associação para formalização da doação.

Os ocupantes da OCM durante a mediação reivindicaram pela interrupção de intimidações, tendo em vista os impactos que este tipo de violência era capaz de gerar nos moradores, entre eles mulheres, crianças e idosos. Pela necessidade da formalização do acordo, foi comunicada à Defensoria Pública do Estado do Ceará para a devida sessão de mediação de conflito.

O poder judiciário por sua vez, inicialmente se manifestou pelo indeferimento do pedido de tutela liminar de reintegração de posse, entendendo ser necessária uma averiguação mais profunda acerca da propriedade do autor. Porém, na mesma decisão, determinou aos ocupantes, enquanto medida cautelar, que estes cessassem a construção de novas moradias ou mesmo a continuação das já iniciadas.

Posteriormente, porém, o autor realizou um pedido de reconsideração do despacho, tendo acostado novos documentos e a alegação de que os “invasores profissionais de terrenos alheios” (sic) estariam aproveitando-se do decurso do tempo entre a publicação do despacho e a devida citação para progredirem nas construções no imóvel. Em decisão posterior em 17 de agosto de 2020, desta vez proferida pelo juiz substituto, o magistrado reconheceu comprovada a propriedade do autor e concedeu a tutela liminar de reintegração de posse, conferindo quinze dias corridos para realização de desocupação voluntária, sob a consequência de realização de despejo forçado, inclusive com auxílio policial e ordem de arrombamento caso necessário.

Ao optar pela não realização de audiência antes de proferir a decisão, o magistrado ignorou um contexto complexo imposto tanto pela natureza da ocupação

quanto pelo cenário de pandemia e insegurança geral. Em pesquisa realizada em 2013 pelo Ministério da Justiça sobre soluções alternativas para conflitos fundiários urbanos o quadro encontrado no estado do Ceará já alertava para o fato de que nos processos judiciais por vezes inexistiam audiências de conciliação (BRASIL, 2013), sendo preocupante perceber que esse meio de dirimir os principais obstáculos da lide ainda não é priorizado da forma como deveria por parte do judiciário.

Como se sabe, o instituto da tutela antecipada possui fundamento em matéria constitucional, sendo reflexo direto do acesso à justiça e além disto encontra-se positivado através da Lei 8.952/94 (BRASIL, 1994) para todos os procedimentos, podendo ser aplicada tanto em rito processual ordinário, sumário ou especial. Ainda neste mesmo sentido podemos observar que a garantia de um processo célere nem sempre é a garantia de um procedimento justo. Tendo isto em perspectiva, não parece ser adequado em processos de reintegração de posse, principalmente em um cenário tão delicado quanto o da pandemia, oferecer a tutela antecipada antes mesmo de uma audiência de justificação, possibilidade explícita pelo CPC.

Os ocupantes por sua vez, pela própria escassez de opções além da própria necessidade em resistir, negavam a desocupação pacífica do imóvel, realizando inclusive campanhas de resistência à ordem de despejo, convocando apoiadores a conhecerem o local e somarem esforços.

Neste íterim, paralelamente à disputa judicial um embate no campo político também ganhava corpo. Os moradores contavam com cada vez mais apoiadores, conseguindo erguer através das redes sociais campanhas para arrecadação de alimentos e promoção de atividades culturais no local. As organizações políticas realizavam também oficinas com as crianças e adolescentes do local, desenvolvendo um senso ainda maior de coletividade e apoio mútuo.

Enquanto isso, naquele momento o país contava com quase 100 mil mortes acumuladas de vítimas do novo coronavírus, sendo um dos pontos mais complicados da pandemia até então, com uma média diária de 938 mortos no país (G1, 2020).

Com o objetivo de contrariar a decisão considerada equivocada do poder judiciário, o EFTA recorreu da decisão que determinou a expedição de mandado de reintegração de posse através da interposição de Agravo de Instrumento com Pedido de Efeito Suspensivo. Segundo argumentação da defesa, no momento da intimação os oficiais de justiça chegaram à ocupação acompanhados por mais de dez homens que estariam a serviço da empresa proprietária.

A postura do poder judiciário no Agravo de Instrumento, no entanto, se manteve pelo indeferimento do efeito suspensivo requerido pelo polo passivo, sustentando, portanto, a liminar reintegratória, se limitando a estender o prazo para desocupação voluntária e estabelecendo a necessidade de realização de audiência de mediação entre as partes. No mesmo sentido, o juízo de piso concedeu novo prazo para desocupação do imóvel, sem demonstrar grande preocupação com o contexto que se apresentava na pandemia.

O EFTA ainda elaborou a proposição de que o poder público, na figura da Habitafor e da Secretaria das Cidades, interviesse para elaborar um plano de realocação caso concretizada a reintegração. No mesmo sentido o Ministério Público do Ceará, através da 5ª Promotoria de Justiça Cível, manifestou-se por recomendar a participação ativa do poder público municipal em contribuir para a resolução do conflito através de acordo, com o objetivo de ser efetuada primeiro uma tentativa de esgotamento de outros meios extrajudiciais para promoção de fim pacífico da lide.

Em 26 de agosto de 2020, foi realizada reunião entre Habitafor e os ocupantes da OCM, onde fora assumido o compromisso pela secretaria de habitação para realizar uma tentativa de aprofundamento a respeito da proposta de doação do terreno, sendo analisada também uma ponderação sobre a utilização dos vazios urbanos para promoção da habitação de interesse social por parte do poder público.

Esta postura assumida pelo poder público é interessante, pois por um lado se feita uma análise menos cuidadosa, podemos ter a impressão de que se trata de uma competência assumida de modo voluntário, talvez até fruto de benevolência governamental. Ocorre que, ao contrário do que se pode imaginar, trata-se de um dever institucionalmente obrigatório, conforme estabelece o próprio Plano Diretor Municipal. Esta legislação reconhece inclusive que as áreas dotadas de infraestrutura e presença de terrenos sem construções ou mesmo imóveis subutilizados e inutilizados servirão ao interesse público à promoção da regularização urbanística e fundiária dos assentamentos estabelecidos na capital.

Posteriormente o EFTA, preservando a linha de argumentação inicial, apresentou contestação alegando não terem sido apresentados os documentos necessários para comprovação da posse ou mesmo de realização do esbulho pelos ocupantes e, entendendo ser necessária a persecução da solução do conflito de modo menos gravoso para ambas as partes, propôs que fosse considerada a possibilidade de um projeto autogestionado de construção via mutirão.

Neste ponto da disputa judicial ocorre uma contradição na posição do poder judiciário. Apesar da data final para desocupação voluntária ter sido mantida pelo desembargador, inclusive com a autorização de uso de auxílio policial após exaurido prazo, a juíza da ação originária optou por suspender o cumprimento da ordem de reintegração de posse, com o objetivo de conhecer a proposta apresentada pelo polo passivo de realocação dos ocupantes bem como verificar a aplicabilidade das exigências, solicitando que fosse comunicado ao referido desembargador.

Neste sentido, agiu por bem a juíza, tendo em vista a observação necessária do art. 17 da Resolução n. 10/2018 do Conselho Nacional de Direitos Humanos que estabelece o dever de, em casos de ser requerida a intervenção de força policial para cumprimento da decisão de reintegração, esta deverá agir de modo estrito ao plano de remoção, salvaguardadas as normas internacionais de direitos humanos.

Quanto ao plano de remoção, entende-se que este deverá ser de elaboração do juiz da causa, e ainda conforme o CNDH, deverá contar com a participação do grupo atingido, dos órgãos responsáveis pela política urbana e com a tomada de medidas de proteção aos grupos com necessidades especiais. Além disso, durante a remoção devem estar presentes representantes da assistência social e Conselho Tutelar do município.

Isto posto, foi orquestrada uma reunião com a Comissão de Direitos Humanos da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará - ALCE, Conselho Estadual de Direitos Humanos, EFTA, Habitafor e Secretaria de Cidades onde o poder judiciário através da juíza da ação de reintegração de posse reconheceu as particularidades do caso concreto mais uma vez, principalmente pela presença massiva de cidadãos que necessitam de maior apoio institucional e tomou conhecimento de que, conjuntamente, administração municipal e estadual apresentaram proposta de reacomodação das famílias da OCM. A partir desta articulação o desembargador embasou despacho conferindo prazo para que as entidades públicas apresentassem proposta de reassentamento em juízo.

A postura da Secretaria das Cidades atendeu ao pedido de adiamento da reintegração de posse com o fim de possibilitar a inclusão das famílias da ocupação em vaga para aluguel social em conjuntos habitacionais construídos através do PMCMV. No âmbito municipal, por sua vez, a Habitafor posicionou-se por incluir as famílias no Programa de Locação Social do Município até que fossem contempladas

por unidade habitacional sem que fossem estabelecidas perspectivas de datas para a entrega das unidades habitacionais.

Atendendo aos pedidos do poder público, a reintegração de posse foi adiada ao passo que a campanha de resistência dos ocupantes se fortaleceu. Movidos pelo receio de que as promessas do poder público não se tornassem concretas, no dia 02 de dezembro de 2020 as famílias da OCM ocuparam o Diretório Estadual do PDT, legenda do próprio prefeito, localizada em um bairro nobre de Fortaleza (CÉSAR, 2020). A principal reivindicação dos moradores naquele momento era a realização de uma audiência com o prefeito eleito e o prefeito em exercício para tratar das urgentes demandas por moradia.

Cabe salientar que durante a gestão Roberto Cláudio na PMF a participação popular na tomada de decisões em matéria urbana enfrentou alguns grandes desafios, inclusive na própria elaboração do novo PDPFOR, que se encontra bastante defasado. Como se sabe, este documento tem como critério a própria apresentação por parte da sociedade de demandas e soluções aos conflitos existentes, porém, segundo reivindicações de movimentos sociais da cidade, existem no geral poucas iniciativas neste sentido partindo do poder público.

A partir da ocupação do diretório do PDT, a prefeitura aceitou o pedido por uma audiência e no seguinte dia o Prefeito Roberto Cláudio recebeu em seu gabinete representantes da OCM, movimentos sociais, a Defensoria Pública e a Comissão de Direitos Humanos da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará.

Na oportunidade, conforme registrado, o então prefeito Roberto Cláudio prometeu entregar à Câmara Municipal um projeto de lei requerendo a desafetação de uma área institucional localizada nas proximidades de onde estava estabelecida a OCM. Neste terreno, as famílias ocupantes teriam liberdade para através da autogestão e autoconstrução (mutirão) construir suas respectivas moradias com o auxílio do Sindicato dos Trabalhadores da Construção Civil.

O entendimento acerca das construções autogeridas é de que elas são na realidade experiências tão antigas quanto a própria humanidade, sendo encontradas em diversas culturas de diferentes países em momentos históricos distintos. Estes processos, quando encaminhados pelo poder público, devem observar a necessidade de aporte técnico e material, ao mesmo tempo que preserve a autonomia dos ocupantes em decidirem da melhor maneira como a transformação do local deverá ocorrer, quais desejos precisarão ser considerados etc. Por exemplo, em ocupações

com grande número de crianças como a OCM os moradores podem optar por disporem de parte do terreno para construção de um ambiente de lazer que possa ser utilizado por todos em cooperação.

Entretanto, apesar das conquistas extrajudiciais terem avançado de modo significativo, àquele momento a decisão pela remoção forçada das famílias ainda se encontrava mantida. Isto significava grande vulnerabilidade aos ocupantes, tendo em vista que poderiam, mesmo com todo o esforço empregado, acabarem desalojados mais uma vez.

O dia 11/12/2020 previsto para a desocupação forçada foi marcado pela articulação e resistência dos ocupantes da OCM com barricadas, cartazes e gritos de protesto. No entanto, havia grande temor de que fossem empregados excessos pelas forças policiais, considerando a presença de idosos, mulheres e crianças.

Alguns políticos, ativistas, estudantes e assessorias técnicas se somaram e permaneceram até que a polícia se retirasse da OCM. Com a saída das viaturas, o aglomerado foi pouco a pouco se dispersando e alguns momentos depois recebemos a comunicação de uma nova decisão para o destino da OCM.

Em despacho prolatado no dia 11 de dezembro de 2020, o Desembargador relator declarou que teria sido “informalmente comunicado” (sic) pelas autoridades do Estado haveria em curso a elaboração de um “Dossiê” sobre a OCM. Além disso, no mesmo despacho, entendeu por bem o desembargador a suspensão da reintegração de posse considerando a habilitação da Procuradoria Geral do Município como *amicus curiae* na lide. A partir das negociações realizadas no âmbito judicial, a ocupação do terreno em disputa na lide foi desfeita e as famílias da Ocupação Carlos Marighella continuaram a demandar a garantia de moradia ao poder público.

Desse modo, é possível observar que a presente lide, apesar de ser um processo promovido por ente privado, necessitou que o poder público oferecesse as soluções necessárias às demandas da população. É certo que as ocupações irregulares, como já demonstrado anteriormente, são resquícios da má alocação de recursos e ausência de políticas públicas urbanas, sendo a garantia de moradia adequada portanto um dever inerente ao exercício administrativo dos Estados, Municípios e União.

Assim, podemos considerar que a demanda pela viabilização do direito à moradia antecede o estabelecimento das ocupações irregulares e ao mesmo passo,

é anterior aos conflitos fundiários a obrigação estatal de promover a diminuição do déficit habitacional.

Isto posto, cabe pontuarmos que o avanço das nossas cidades depende principalmente da mitigação da injustiça habitacional. Para isto, não se faz suficiente a mera construção de grandes conjuntos de moradia, mas sim uma gestão democrática dos elementos que compõem as cidades. Neste sentido, o próprio Estatuto da Cidade em seus artigos 43 e 44 estabelece meios que devem ser observados pelo poder público para garantia da participação popular nas decisões que versem sobre as dinâmicas cidadinas, como por exemplo as conferências da cidade, o orçamento participativo, as audiências públicas e os estudos de impacto de vizinhança.

3.3 Perspectivas para o futuro: a luta continua!

As ocupações são figuras marcantes do retrato social do Brasil. Em Fortaleza, onde aglomerados irregulares se espraiam por toda a cidade, reflexos da desigualdade social e econômica, ocupações como a Ocupação Carlos Marighella emergem como estratégias de habitação e sobrevivência no cenário urbano árido da capital do Ceará.

Com a campanha de vacinação avançada contra o novo coronavírus, a pandemia no Brasil encaminha-se, ao menos aparentemente, para um cenário sanitário bem mais favorável. O retorno ao “novo normal”, no entanto, carrega incertezas no campo da luta pela garantia ao direito à moradia. Isto porque, durante o período crítico que atravessamos, conquistas significativas foram obtidas levando em consideração o atestado cenário delicado que vivíamos. Assim, com o novo verniz de uma realidade aparentemente sob controle, teme-se que os avanços exitosos vacilem sob o argumento de que já não se fazem tão necessários.

A respeito do exercício do poder judiciário devemos destacar que o deferimento da efetiva reintegração de posse não extingue a necessidade de observância das medidas de proteção processual trazidas pelo Comentário Geral nº 7 do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas. Cabe ao juiz de direito a perseguição de meios que minimizem tanto quanto possível os impactos da remoção forçada.

Segundo dados do Ministério da Cidadania, no Brasil hoje existem 17.544.358 vivendo em situação de extrema pobreza (BRASIL, 2022) enquanto a inflação opera sobre o assombroso acumulado de 12,13% nos últimos 12 meses (IBGE, 2022). O conjunto de vulnerabilidades acentuado pela pandemia seguirá figurando enquanto fatores de aprofundamento não só da crise econômica mas também da crise urbana.

Nesse sentido, a própria Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 828, que suspendeu os despejos e desocupações urbanas e rurais durante a pandemia, foi estendida mais uma vez, até então para o dia 30 de junho de 2022, mesmo com um quadro sanitário muito mais controlado. Segundo o ministro do Supremo Tribunal Federal Luis Roberto Barroso, embora se observe melhora no cenário da crise no Brasil, ainda não é possível classificá-lo como normalizado.

Em novo levantamento realizado pela Campanha Nacional Despejo Zero, mais de 132.290 famílias se encontram atualmente sob ameaças de despejo no país. Em comparação com o período de março de 2020, houve o aumento aproximado de 602% no número de famílias mapeadas (CAMPANHA DESPEJO ZERO, 2022).

A mobilização de movimentos sociais, juristas e demais setores da sociedade resultou em evoluções institucionais e legais que devem orientar a postura do poder público e judiciário a partir de então. No caso da Lei 14.216/2021, por exemplo, podemos analisar que esta foi palco de uma grande disputa política até enfim ser promulgada. A disposição trouxe em caráter excepcional medidas de suspensão do cumprimento de ordens de desocupação ou remoção forçada coletiva em imóvel privado ou público dentro do território urbano.

Apesar dos indiscutíveis avanços no debate acerca da pauta urbana durante a pandemia, uma dificuldade apresentada merece ser pontuada: a carência de uniformização do posicionamento do Judiciário nesta matéria. É compreensível que a nova realidade se impôs de modo rápido e emergencial, sendo este um fator que contribuiu de modo significativo para os obstáculos na adaptação do poder judiciário, porém, questionamos como algumas iniciativas do Conselho Nacional de Justiça, em especial no que cabe às recomendações, pela ausência de caráter vinculante, limitam a tentativa de uniformização (RIBEIRO; CAFRUNE, 2020).

Em pesquisa com o levantamento de 33 decisões judiciais em matéria de conflitos fundiários, analisando a perspectiva do poder judiciário fora observado que sendo grande parte envolvendo questões anteriores ao período pandêmico, o

judiciário não foi capaz de acompanhar a necessidade demandada pelo novo quadro urbano (RIBEIRO; CAFRUNE, 2020).

Apesar de estarmos aparentemente superando este difícil capítulo da história brasileira, observa-se que as instituições como um todo necessitam exercer um olhar mais atento sobre as problemáticas urbanas já existentes.

Tomemos como exemplo a recente posição da administração municipal de Fortaleza quanto à população de rua. Como exposto no capítulo anterior, a capital cearense possui expressiva população vivendo nas ruas. No entanto, quando divulgado plano de enfrentamento a este quadro alarmante, a PMF destacou como medidas a serem tomadas, destinando inicialmente cerca de R\$ 8 milhões a criação de um centro de higiene com banheiros e lavatórios; ampliação da equipe de abordagem social; abertura de uma unidade de acolhimento com vagas para 50 mulheres e famílias; maior distribuição de “quentinhas” e criação de 300 vagas em programas de aluguel social (PREFEITO..., 2022).

Mesmo sendo todas as medidas de inquestionável relevância, estas não atendem sequer metade do contingente mapeado da população de rua. Medidas de assistência alimentar são indiscutivelmente importantes, mas não tratam do principal problema da população de rua: dificuldade em obter um lar.

Quanto à Ocupação Carlos Marighella especificamente, a disputa judicial culminou na garantia por parte do poder público de efetuar o reassentamento dos moradores através da aprovação do Projeto de Lei nº 313/2020 (FORTALEZA, 2020) que desafetou um terreno público próximo a comunidade.

Neste sentido, recuperando o que fora dito anteriormente acerca da dificuldade em obter uma posição uniformizada do poder judiciário, devemos pontuar que a própria postura omissa do poder legislativo contribui para a ausência de suficientes aportes de proteção às vulnerabilidades acentuadas pela crise sanitária. Isto porque, apesar da promulgação de instrumentos legais direcionados à gestão da crise urbana atrelada ao Covid-19 estas apresentam caráter temporário e limitado.

No entanto, após a desocupação do terreno objeto da lide judicial, os promoventes da ação passaram a manter-se inertes nos autos processuais, um reflexo que se mostrou também na dimensão fática. Através de registros do documentário “Ocupação Carlos Marighella: Sem Tempo Para Ter Medo” (2021), divulgado pelo Centro Cultural Bom Jardim e dirigido por um dos ocupantes, cerca de

4 meses após o deslocamento das famílias, o terreno voltou a ser uma propriedade improdutiva.

No local cedido pela prefeitura, as famílias iniciaram processos de construção autogerida, onde mutuamente contribuem para a melhoria das moradias de cada um da comunidade. Apesar dos avanços obtidos e a segurança conquistada pelos moradores, as precariedades no saneamento básico e energia elétrica ainda persistem. Além disso, compreendendo que a moradia adequada deve englobar fatores externos, a cidade de Fortaleza demonstra necessitar englobar os padrões necessários de participação popular na política urbana. Com a retomada do processo de revisão do Plano Diretor Participativo de Fortaleza, cabe ao poder público a preocupação em viabilizar a participação popular, considerando que para a construção de uma cidade menos desigual há a necessidade de serem ouvidos diferentes setores da sociedade.

A função social, como já anteriormente abordado, importa no comportamento regular do proprietário e não significa uma incompatibilidade entre propriedade e função social, sendo, portanto, uma relação de complementaridade de princípios da mesma hierarquia onde a própria coletividade é titular do direito ao seu cumprimento (ROSENVALD, 2021).

De modo semelhante, o poder judiciário em sua competência de aplicar a justiça e solucionar conflitos, deve se afastar da tradição civilista que prioriza o caráter individualista do direito. Dentro da dinâmica dos direitos sociais salvaguardados pela Constituição Federal a coletividade se apresenta mesmo no direito à propriedade. Assim, a partir da compreensão de que o direito real de propriedade se encontra hoje em uma dupla condição: enquanto garantia e acesso à demais direitos que conferem o mínimo existencial, cabe ao judiciário ater-se aos interesses sociais coletivos.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como objetivo apresentar como o cenário pandêmico afetou as relações do direito à moradia no contexto urbano, traçando um paralelo nacional para serem estabelecidas análises focadas na cidade de Fortaleza, Ceará. Assim, a partir dos principais marcos teóricos e legais do ordenamento jurídico brasileiro, foi possível compreender como, munidos de robustez no que tange a defesa ao direito à moradia, poder público e judiciário devem operar conjuntamente em busca da efetivação da justiça e igualdade material.

Através da exposição de dados sociodemográficos sobre a condição urbana de Fortaleza, espera-se que tenha sido possível delimitar o grau de aprofundamento da desigualdade social que move as ocupações urbanas e a premente necessidade de superação deste crítico cenário. Nesse sentido, deduz-se que o poder público não pode furtar-se do compromisso legal e político em prover condições favoráveis à promoção de moradia adequada, considerando ainda que esta requer muito além do abrigo físico, estando atrelada às próprias condições da cidade e de seu acesso à população vulnerabilizada.

Quanto ao cenário de vulnerabilidade social, buscou-se destacar que a crise sanitária não criou problemas urbanos, mas sim aprofundou um cenário já existente anteriormente, fruto de diversos fatores legais, políticos e sociais que sedimentaram o quadro de desigualdade urbana em Fortaleza/CE.

Assim, com a apresentação de uma disputa judicial protagonizada pela Ocupação Carlos Marighella, nascida em um dos períodos mais críticos da crise pandêmica, objetivou-se demonstrar como a organização coletiva e mobilização de atores do poder público se faz indispensável à solução de conflitos fundiários urbanos. Dentro desta perspectiva, fora enfatizado que a efetivação do direito à moradia não prejudica o cumprimento da garantia do direito de propriedade conforme disposto constitucionalmente.

Quanto ao debate relativo à colisão de conflitos, através da apresentação do contraponto da teoria pura kelseniana à técnica promovida por Alexy, foi possível compreender como mesmo em casos concretos, as narrativas distintas entre propriedade e moradia podem ser manejadas para obtenção de uma solução de menor impacto negativo e maior efetividade da justiça.

Por fim, entende-se que para a concretização do direito à moradia deve-se assegurar a participação popular nas instâncias de decisão e na construção de caminhos jurídicos que através da consideração das especificidades sociais brasileiras contribuam para o alcance da igualdade material constitucionalmente prevista.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Sonia. **COVID-19: a doença dos espaços de fluxos**. Geographia, [S.L.], v. 22, n. 48, p. 52-74, 16 jun. 2020. Pro Reitoria de Pesquisa, Pós-Graduação e Inovação - UFF. <http://dx.doi.org/10.22409/geographia2020.v22i48.a42848>.

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2008.

ARAÚJO, Ana Maria Matos; CARLEIAL, Adelita Neto. **O processo de metropolização em Fortaleza: uma interpretação pela imigração**. Scripta Nova. Barcelona: Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, n. 94, 2001.

BARBOSA, Guilherme Bezerra. **Análise crítica do plano diretor como instrumento de concretização ao direito à moradia em Fortaleza-Ce: um estudo sobre os primeiros dez anos de vigência do PDPFOR**. 2021. 264 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2021.

BRANDÃO, Lucas Coelho. **Os movimentos sociais e a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988: entre a política institucional e a participação popular**. 2011. 328 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia), Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

BRASIL. Comissão de Constituição e Justiça e de Redação. Parecer. Proponente: Senador Mauro Miranda PMDB/GO. **Parecer À Proposta de Emenda À Constitucional Nº 601-A, de 1998L**. Brasília, 15 dez. 1998. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=25007>. Acesso em: 14 jun. 2022.

_____. Constituição (1988). Constituição Federal, de 05 de outubro de 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF.

_____. Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000. Altera a redação do art. 6º da Constituição Federal. **Emenda Constitucional Nº 26, de 14 de Fevereiro de 2000**. Brasília, DF, 15 fev. 2000.

_____. Resolução Nº 10/2018. Dispõe sobre soluções garantidoras de direitos humanos e medidas preventivas em situações de conflitos fundiários coletivos rurais e urbanos. Conselho Nacional dos Direitos Humanos. **Resolução Nº 10/2018**. Brasília, DF, 17 out. 2018. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2018/outubro/resolucao-para-garantia-de-direitos-humanos-em-situacoes-de-conflitos-por-terra-e-aprovada-pelo-conselho-nacional-dos-direitos-humanos/copy_of_Resoluon10Resoluosobreconflitospossessriosruraiseurbanos.pdf/view. Acesso em: 14 mar. 2022.

_____. Recomendação Nº 90/2021. Recomenda aos órgãos do Poder Judiciário a adoção de cautelas quando da solução de conflitos que versem sobre a desocupação coletiva de imóveis urbanos e rurais durante o período da pandemia do Coronavírus (Covid-19). Conselho Nacional de Justiça. **Recomendação Nº 90/2021**. Brasília, DF, 02 mar. 2021.

_____. Resolução Recomendada Nº 87/2009. Recomenda ao Ministério das Cidades instituir a Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos. Conselho das Cidades. **Resolução Recomendada Nº 87/2009**. Brasília, DF, 08 dez. 2009. Disponível em: https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/resolucao_87_2009_concidades.pdf. Acesso em: 03 mar. 2022.

_____. **Famílias inscritas no Cadastro Único em situação de extrema pobreza**. Ministério da Cidadania. Base de dados online. Disponível em: [https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/data3/v.php?q\[\]=oNOclsLerpibuKep3bV%2Bf2hh05Kv2rmg2a19ZW51ZXXmaX6JaV2Jk2Cab2CNrMmim66Wp9hphH6WkLjFbtCen9DgiJqdtKiftHSzr6OgvJxu3bKg2cGuof%2F1oaParG23paC605zenqZ96bxUf6mZm%2Bvtv71X8PHPnM2sU8LobaelvKqbPOAQ8aZNu8ZTz7Wnz%2BC6lVy4pJzrnsevs52S](https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/data3/v.php?q[]=oNOclsLerpibuKep3bV%2Bf2hh05Kv2rmg2a19ZW51ZXXmaX6JaV2Jk2Cab2CNrMmim66Wp9hphH6WkLjFbtCen9DgiJqdtKiftHSzr6OgvJxu3bKg2cGuof%2F1oaParG23paC605zenqZ96bxUf6mZm%2Bvtv71X8PHPnM2sU8LobaelvKqbPOAQ8aZNu8ZTz7Wnz%2BC6lVy4pJzrnsevs52S). Acesso em: 17 maio 2022.

_____. Lei Nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. **Lei Nº 6.766, de 19 de Dezembro de 1979**. Brasília, DF, 20 dez. 1979.

_____. Lei Nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. **Lei Nº 7.347, de 24 de Julho de 1985**. Brasília, DF, 25 jul. 1985.

_____. Lei Nº 8.952, de 13 de dezembro de 1994. Altera dispositivos do Código de Processo Civil sobre o processo de conhecimento e o processo cautelar. **Lei Nº 8.952, de 13 de Dezembro de 1994**. Brasília, DF, 14 dez. 1994.

_____. Lei Nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Lei Nº 10.257, de 10 de Julho de 2001**. Brasília, DF, 11 jul. 2001.

_____. Lei Nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Lei Nº 10.406, de 10 de Janeiro de 2002**. Brasília, DF, 11 jan. 2002.

_____. Lei Nº 11.977, de 07 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Lei Nº 11.977, de 7 de Julho de 2009**. Brasília, DF, 08 jul. 2009.

_____. Lei Nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Conversão da Medida Provisória nº

759, de 2016 (Promulgação de Parte vetada) Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nos 8.629, de 25 de fevereiro de 1993 , 13.001, de 20 de junho de 2014 , 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011 , 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. **Lei Nº 13.465, de 11 de Julho de 2017.** Brasília, DF, 11 jul. 2017.

_____. Lei Nº 14.010, de 10 de junho de 2020. Dispõe sobre o Regime Jurídico Emergencial e Transitório das relações jurídicas de Direito Privado (RJET) no período da pandemia do coronavírus (Covid-19). **Lei Nº 14.010, de 10 de Junho de 2020.** Brasília, DF, 12 jun. 2020.

_____. Lei Nº 14.216, de 07 de outubro de 2021. Estabelece medidas excepcionais em razão da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (Espin) decorrente da infecção humana pelo coronavírus SARS-CoV-2, para suspender o cumprimento de medida judicial, extrajudicial ou administrativa que resulte em desocupação ou remoção forçada coletiva em imóvel privado ou público, exclusivamente urbano, e a concessão de liminar em ação de despejo de que trata a Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991, e para estimular a celebração de acordos nas relações locatícias. **Lei Nº 14.216, de 7 de Outubro de 2021.** Brasília, DF, 08 out. 2021.

_____. **Projeto BRA/05/036 - Fortalecimento da Justiça Brasileira - Convocação 01/12. Soluções Alternativas para Conflitos Fundiários Urbanos, Relatório nº 4 Final – Versão simplificada.** Governo Federal, Ministério Da Justiça - Secretaria de Reforma do Judiciário. Programa das Nações Unidas Para o Desenvolvimento (PNUD). São Paulo/Brasília, jul. 2013. Disponível em: cdes.org.br/wp-content/uploads/2018/10/dialogos-sobre-justica.pdf. Acesso em: 18 maio 2022.

_____. STF. Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 828. Requerente: PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (P-SOL). Relator: Ministro Roberto Barroso. **ADPF Nº 828/DF.** Número único: 0052042-05.2021.1.00.0000.

CAMPANHA DESPEJO ZERO. Balanço dos dados até fevereiro 2022. [S/L]. Campanha Despejo Zero. Disponível em: <https://uploads.strikinglycdn.com/files/ebb1e782-bb8b-47f9-82d2->

1e747cb2bdfd/Síntese%20Despejo%20Zero%20fevereiro%202022%20-%20final.pdf. Acesso em: 10 maio 2022.

CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de. **A política urbana e o acesso à moradia adequada por meio da regularização fundiária**. 2010. 288 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010.

CEARÁ (Estado). Recomendação nº 00003/2020. “Ementa: Pandemia de Coronavírus (COVID-19). Isolamento Social. Suspensão de Remoções Administrativas.” Ministério Público do Estado do Ceará: 9ª Promotoria de Justiça de Fortaleza. Fortaleza de abril de 2020. **Recomendação Nº 0003/2020**. Disponível em: www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2020/04/Recomendacao-003-2020.pdf. Acesso em: 09 mar. 2022.

CEARÁ (Estado). Tribunal de Justiça do Estado do Ceará - 38ª Vara Cível. **Ação de Reintegração/Manutenção de Posse nº 0244764-47.2020.8.06.0001**. Fortaleza, CE, 13 de agosto de 2020.

CÉSAR, Davi. **Moradores de ocupação no Mondubim reivindicam audiência com Sarto e Roberto Cláudio em manifestação na sede do PDT Ceará. O Povo**. Fortaleza, 02 dez. 2020. Disponível em: <https://www.opovo.com.br/noticias/fortaleza/2020/12/02/moradores-de-ocupacao-no-mondubim-reivindicam-audiencia-com-sarto-e-roberto-claudio-em-manifestacao-na-sede-do-pdt-ceara.html>. Acesso em: 04 maio 2022.

COMPARATO, Fábio Konder. **Direitos e deveres fundamentais em matéria de propriedade**. Revista do Conselho de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal, ano I, p. 92-99, dez, 1997.

_____. **Direitos, deveres fundamentais em matéria de propriedade**. O cinquentenário da Declaração Universal dos Direitos do Homem. São Paulo: Edusp, 1999.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Guia de Atuação Ministerial: defesa dos direitos das pessoas em situação de rua**. Coleção: Ação Nacional em Defesa dos Direitos Fundamentais. Brasília: CNMP, 2015.

CORONAVÍRUS: IAB, FNA e IBDU pedem suspensão de mandados de remoções e despejos. **CAU/BR**. [S/l]. 16 mar. 2020. Disponível em: <https://www.caubr.gov.br/coronavirus-iab-fna-e-ibdu-pedem-suspensao-de-mandados-de-remocoes-e-despejos/>. Acesso em: 15 maio, 2022.

DINIZ, Carine Silva; DINIZa, Fernanda Paula; REISSINGER, Simone. **Nova teoria das limitações ao direito de propriedade**. PUC/MG, 2012. Disponível em: <https://revistas.newtonpaiva.br/redcunp/wp-content/uploads/2020/05/PDF-D15-05.pdf>. Acesso em: 09 fev, 2022.

FERNANDES, Edésio. **Estatuto da Cidade, mais de 10 anos depois: razão de descrença, ou razão de otimismo?**. Revista da Universidade Federal de Minas Gerais, v. 20, n. 1, p. 212-233, 2013.

_____. **O Estatuto da Cidade e a ordem jurídico-urbanística.** In: CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Ana Cláudia (orgs.). *O Estatuto da Cidade Comentado*. São Paulo: Ministério das Cidades; Aliança das Cidades, 2010.

FERREIRA, João Sette Whitaker. **ST 7 MINHA CASA, MINHA VIDA: NOTAS SOBRE A RESPONSABILIDADE COLETIVA DE UM DESASTRE URBANO.** *Anais ENANPUR*, v. 16, n. 1, 2015.

FORTALEZA (Município). Câmara Municipal. Projeto de Lei nº 313/2020. Autoriza o Poder Executivo Municipal a construir unidades habitacionais populares para famílias de baixa renda, diretamente ou por meio de parcerias com entidades privadas sem fins lucrativos, podendo doar imóvel situado no Município de Fortaleza diretamente aos beneficiários. **Projeto de Lei nº 313/2020.** Fortaleza, 2020. Disponível em: <https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/media/sapl/public/materialegislativa/2020/60322/pl03132020.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2022.

_____. Lei Complementar nº 236, de 11 de agosto de 2017. Dispõe sobre o parcelamento, o uso e a ocupação do solo no Município de Fortaleza, e adota outras providências. **Lei Complementar nº 236/2017, de 11 de Agosto de 2017.** Fortaleza.

_____. Lei Orgânica. Os representantes do povo do Município de Fortaleza, reunidos em Assembleia Municipal Revisora, buscando a realização do bem-estar comum e as aspirações sociais, econômicas, culturais e históricas, invocando a proteção de Deus, adotam e promulgam a presente Lei Orgânica. **Lei Orgânica do Município.** Fortaleza.

_____. **Plano de Habitação de Interesse Social.** Fortaleza, 2016. In: FORTALEZA (Município). *Plano Fortaleza 2040: equidade social, territorial e econômica*. Fortaleza: lplanfor, v,2, [S/D].

FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA (org.). **Panorama dos conflitos fundiários no Brasil: relatório 2019- 2020.** Porto Alegre: Cdes Direitos Humanos, 2021.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil – 2016-2019.** Belo Horizonte: FJP, 2021.

G1. **Brasil registra total de 117.756 mortes pelo novo coronavírus; média de óbitos é de 938 por dia.** G1. S/L, 26 ago. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2020/08/26/casos-e-mortes-por-coronavirus-no-brasil-em-26-de-agosto-segundo-consorcio-de-veiculos-de-imprensa.ghtml>. Acesso em: 19 abr. 2022.

G1 CE. **Mondubim e Barra do Ceará são os bairros de Fortaleza com a maior quantidade de óbitos por Covid-19.** G1 Ce. Fortaleza, 21 maio 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/2021/05/21/mondubim-e-barra-do-ceara-sao-os-bairros-de-fortaleza-com-a-maior-quantidade-de-obitos-por-covid-19.ghtml>. Acesso em: 21 maio, 2022.

GIL, Antonio Carlos. **Estudo de caso.** [S/L]. Editora Atlas, 2009.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro - Direito das Coisas**. 16 ed. São Paulo: Saraiva Jur., v. 5, 2021.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. Revista e atualizada. São Paulo: Malheiros, 2008.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, v. 2, 1997.

HARVEY, David. **A liberdade da cidade**. In: MARICATO, Ermínia et al. Cidades rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo, 2013.

IBGE. **Quase dois terços das favelas estão a menos de dois quilômetros de hospitais**. Censo Agro 2017. 2017. Disponível em: <https://censoagro2017.ibge.gov.br/2012-agencia-de-noticias/noticias/27728-quase-dois-tercos-das-favelas-estao-a-menos-de-dois-quilometros-de-hospitais.html>. Acesso em: 13 abr. 2022.

_____. **Tabela 7060 – IPCA – Variação mensal, acumulada no ano, acumulada em 12 meses e peso mensal, para o índice geral, grupos, subgrupos, itens e subitens de produtos e serviços (a partir de janeiro/2020)**. Mês – abril 2022. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Base de dados online. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/7060#/n1/all/n7/all/n6/all/v/2265/p/202204/c315/all/d/v/2265%202//,p+t+v,c315/resultado>. Acesso em: 17 maio 2022.

IHERING, Rudolf von. **Teoria simplificada da posse**. Trad. Ivo de Paula. São Paulo: Pílares, 2005.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. 6ª ed. Tradução João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

LIMA, Mariana Quezado Costa; FREITAS, Clarissa Figueiredo Sampaio; CARDOSO, Daniel Ribeiro. **Modelagem da informação para a regulação urbanística dos assentamentos precários em Fortaleza**. Revista Brasileira De Gestão Urbana, n. 11, 2019.

LINHA do tempo do Coronavírus no Brasil. **Sanar**. [S/l]. 19 mar. 2020. Disponível em: <https://www.sanarmed.com/linha-do-tempo-do-coronavirus-no-brasil>. Acesso em: 20 jan. 2022.

MACEDO, Sílvio de. **Reflexões sobre o ‘Jus Abutendi’**. Revista da Academia Brasileira de Letras Jurídicas. Rio de Janeiro: Academia Brasileira de Letras Jurídicas, v. 11, p. 31–32, jan/jun, 1997.

MAIA, Christianny Diógenes. **Assessoria jurídica popular - teoria e prática emancipatória**. 2006. 141 f.: Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do Ceará, Programa de Pós-Graduação em Direito, Fortaleza-CE, 2006.

MELO, Marco Aurélio Bezerra de. **Direito das Coisas**. 5ª Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

MOREIRA, Márcio Alan Menezes. **Ideologia jurídica e conflitos fundiários**. 2012. 170 f.: Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do Ceará, Programa de Pós-Graduação em Direito, Fortaleza-CE, 2012.

NERI, Marcelo. **Desigualdade de Impactos Trabalhistas na Pandemia**. Rio de Janeiro: FGV Social, 2021. Disponível em: <https://cps.fgv.br/DesigualdadePandemia>. Acesso em: 04 fev, 2022.

OCUPAÇÃO Carlos Marighella: uma trajetória pelo direito à moradia. **Mandato É Tempo de Resistência**. Fortaleza. 23 jan. 2020. Disponível em: <https://www.renatoroseno.com.br/noticias/ocupacao-carlos-marighella-direito-a-moradia>. Acesso em: 18 abr. 2022.

OCUPAÇÃO Carlos Mariguella: Sem Tempo para Ter Medo. Direção: Lúcio Alves. Produção: Lúcio Alves e Letícia Nunes. Entrevistados(as): moradores da Ocupação Carlos Mariguella. Roteiro: Lúcio Alves. Fortaleza: Projeto fomentado com recursos da Lei 14.017/2020 – Lei Aldir Blanc – Por meio da Secretaria Municipal da Cultura de Fortaleza, 2021. Disponível no youtube (49 min e 33 seg). Colorido. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=VZOvE9IQ7W8>. Acesso em: 06 jun. 2022.

ORGANIZAÇÃO Mundial de Saúde declara pandemia do novo Coronavírus. **Unasus**. [S/l]. 11 mar. 2020. Disponível em: <https://www.unasus.gov.br/noticia/organizacao-mundial-de-saude-declara-pandemia-de-coronavirus>. Acesso em: 20 jan. 2022.

PEQUENO, Renato. **Condições de moradia e desigualdades socioespaciais: o caso de Fortaleza**. In: COSTA, Maria Célia Lustosa; PEQUENO, Renato (Ed.). Fortaleza: transformações da ordem urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital Editora, 2015.

PIPES, Richard. **Property and freedom**. New York: Vintage Books, 2007.

PREFEITO anuncia pacote de ações emergenciais para a população em situação de rua da Capital. **Prefeitura Municipal de Fortaleza**. Fortaleza, 04 fev. 2022. Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeito-anuncia-pacote-de-acoes-emergenciais-para-a-populacao-em-situacao-de-rua-da-capital>. Acesso em: 15 maio 2022.

PREFEITURA de Fortaleza divulga censo da população de rua. **Prefeitura Municipal de Fortaleza**. Fortaleza, 02 fev. 2022. Disponível em: [https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeitura-de-fortaleza-divulga-censo-da-populacao-de-rua#:~:text=A%20pesquisa%20mostrou%20que%202.653,anos%20\(49%2C1%25\)](https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeitura-de-fortaleza-divulga-censo-da-populacao-de-rua#:~:text=A%20pesquisa%20mostrou%20que%202.653,anos%20(49%2C1%25)). Acesso em: 26 mar. 2022

PREFEITURA de Fortaleza divulga Censo da População de Rua. **Prefeitura de Fortaleza**. Fortaleza. 02 fev. 2022. Disponível em:

<https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeitura-de-fortaleza-divulga-censo-da-populacao-de-rua>. Acesso em: 26 mar. 2022.

RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo; CAFRUNE, Marcelo Eibs. **Direito à moradia e pandemia: análise preliminar de decisões judiciais sobre remoções e despejos**. Revista Brasileira de Direito Urbanístico | RBDU, Belo Horizonte: Fórum, v. 6, n. 10, p. 111–128, 2020. DOI: 10.55663/rbdu.v6i10.78. Disponível em: http://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/rbdu_ribeiro. Acesso em: 06 jun. 2022.

ROLNIK, Raquel, NAKANO, Kazuo. **Direito à moradia ou salvação do setor?**. Folha de São Paulo. São Paulo, p. índice geral, 14 mar. 2009. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz1403200909.htm>. Acesso em: 08 abr, 2022.

ROSENVALD, Nelson. **A tridimensionalidade Constitucional da Propriedade**. Revista FAPAD-Revista da Faculdade Pan-Americana de Administração e Direito, v. 1, n. 2, p. e053, 2021.

SARMENTO, Daniel. 21 Anos da Constituição de 1988: a assembleia constituinte de 1987/1988 e a experiência constitucional brasileira sob a carta de 1988. **Direito Público**, [S.L.], v. 6, n. 30, p. 7-41, 2011. Instituto Brasiliense de Direito Público. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/1659>. Acesso em: 14 jun. 2022.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares**. Porto Alegre: S.A. Fabris, 544 p., 2004.

SAULE JÚNIOR, Nelson; ROLNIK, Raquel. **Estatuto da Cidade: novos horizontes para a reforma urbana**. Cadernos Pólis. São Paulo: Pólis, v.4, 64p., 2001.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, v. 13, 2005.

_____. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 721, 1990.

SILVAa, Virgílio Afonso da. **Direitos Fundamentais: conteúdo essencial, restrições, eficácia**. São Paulo: Malheiros, 2009.

TRINDADE, Wanderson. **Lojas, bares, restaurantes e igrejas serão fechados para tentar conter o coronavírus, anuncia Camilo**. O Povo. Fortaleza. 19 mar. 2020. Disponível em: <https://www.opovo.com.br/coronavirus/2020/03/19/lojas--bares--restaurantes-e-igrejas-serao-fechados-coronavirus--anuncia-camilo.html>. Acesso em: 26 fev. 2022.

UN COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS. **General Comment No. 4: The Right to Adequate Housing (Art. 11 (1) of the Covenant)**. Sixth Session of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights. 13 dez.

1991.

WOLFFENBUTTEL, Andréa. **O que é? Índice de Gini**. IPEA: Desafios do desenvolvimento. [S/L]. Ano 1, ed. 4, 01 nov, 2004. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2048:catid=28. Acesso em: 13 nov, 2021.